

Universidad Nacional de La Plata

Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación

Construcción de escenarios prospectivos aplicados a la planificación estratégica territorial: una alternativa para el manejo de la incertidumbre en la toma de decisiones

Lida Gisela Forigua Moyano

Tesis para optar por el grado de Magíster en Políticas de Desarrollo

Director Luis Adriani. UNLP

La Plata, 01 de agosto de 2018

Agradecimientos

A:

Luis Adriani, director de esta investigación, por su disposición, acompañamiento y constante orientación, pero principalmente por su apoyo y motivación a lo largo de esta tarea investigativa.

Mis padres Ruth y Daniel por su comprensión, incondicionalidad y el ánimo recibido durante toda mi vida académica.

Mis amigas Vicky Pucci, Darly Gómez y Ángela Melo por su amistad, consejos, apoyo y compañía mantenida a través del tiempo y a todos aquellos familiares y amigos que contribuyeron directa o indirectamente en la elaboración de esta tesis.

Para todos ellos muchas gracias.

Resumen

En la presente investigación se analiza a partir del estudio de caso, el Plan Estratégico Lobos 2020, sus características teórico- metodológicas y su vínculo con la utilización del método de construcción de escenarios prospectivos como herramienta para el manejo de la incertidumbre dentro del proceso de toma de decisiones, por medio de entrevistas semiestructuradas al equipo consultor encargado de la elaboración del Plan y a algunos de los funcionarios de la municipalidad de Lobos que participaron en este proceso.

Los datos analizados sugieren que los procesos de planificación prospectiva territorial son complejos, los cuales requieren de equipos metodológicos y técnicos que conozcan a profundidad los fundamentos de la planeación estratégica prospectiva, con el objetivo de adoptar metodologías y que se disponga de capacidad para implementarlas, adecuándola a los contextos particulares de cada territorio y así poder manejar la incertidumbre dentro del proceso de toma de decisiones.

Sumado a lo anterior, es necesaria la comprensión por parte de autoridades y líderes territoriales sobre la importancia y los beneficios de adquirir o fortalecer la capacidad de pensamiento y acción estratégica y prospectiva, donde estos se comprometan a liderar, por medio de su acción directiva, procesos de visión a largo plazo y los recursos materiales para ejecutar las líneas estratégicas de dichas visiones. Es necesario tener en cuenta que los diversos métodos prospectivos incluyendo la construcción de escenarios prospectivos, no son el centro de la ordenación estratégica del territorio, ni se deben considerar como un fin por sí mismos, ya que los esfuerzos de dicha planificación deberán dirigirse a formular y materializar estrategias y acciones de gestión.

Palabras Clave: planificación estratégica, territorio, prospectiva, escenarios prospectivos.

Abstract

In this dissertation, *Plan Estratégico Lobos 2020* was chosen as a case study to analyze its theoretical and methodological characteristics and its relation with the prospective scenarios construction method, as a tool to manage uncertainty in the decision-making process. To do so, the consultant team in the development of the strategic plan and some public employees were interviewed by using semi-structured interviews.

Data suggests that the processes of territorial prospective planning are complex. They require methodological and technical teams with in-depth knowledge of the principles of territorial prospective planning so they can adopt methodologies and have the ability to implement them according to the particular context of each territory.

Additionally, it is necessary that authorities and territorial leaders have a better understanding of the importance and benefits of acquiring or strengthening the thinking ability and the strategic and prospective action. This way, they can orientate long-term vision processes and the resources for executing its strategic guidelines through their direct action. It is also essential to indicate that the diverse prospective methods, including the construction of prospective scenarios, are not the central axis of the strategic territory planning and they should not be considered an end in themselves, since the efforts of such planning should be directed to formulate and materialize strategies and management initiatives/actions.

Keywords: strategic planning, territory, prospective, prospective scenarios.

ÍNDICE

GLOSARIO	1
PARTE 1. INTRODUCCIÓN	2
1.1. Presentación	2
1.2. Identificación del estudio de caso	6
1.3. Preguntas de investigación	7
1.4. Objetivos de la investigación	7
1.4.1. Objetivo general	8
1.4.2. Objetivos específicos	8
1.5. Hipótesis	8
1.6. Esquema de la tesis	9
PARTE 2. REFERENCIAS TEÓRICAS	10
2.1. Sobre la idea de territorio	10
2.1.1. El rol del estado y la planificación territorial	16
2.1.2. Planificación Estratégica territorial	20
2.1.3. Conceptualización y debates teóricos sobre la prospectiva	23
2.1.4. Evolución de la prospectiva en América Latina	29
2.2. La Prospectiva dentro del proceso de planificación territorial	31
2.2.1. Prospectiva territorial y escenarios	33
2.2.2. Prospectiva y diseño de escenarios para el manejo de la incertidumbre en la toma de decisiones dentro del proceso de planificación estratégica territorial	37
2.2.3. Síntesis de perspectivas teórico conceptuales sobre territorio, prospectiva, método de construcción de escenarios prospectivos y planificación estratégica territorial	42
PARTE 3. PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN ARGENTINA	44
3.1. Relación entre modelos de acumulación en Argentina y planificación territorial	44
PARTE 4. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN	53
PARTE 5. RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE CONTENIDO	55
5.1. Rasgos de la evolución actual de la prospectiva	55
5.2. Futuro deseado para la zona de integración fronteriza Ecuador-Perú	60

5.3. Escenarios exploratorios Valdivia 2020- Chile	69
5.4. Experiencias de prospectiva territorial en el marco de procesos de Ordenamiento Territorial en Mendoza- Argentina. El caso del escenario apuesta Tunuyán 2030	77
5.5. Conclusiones generales.....	81
PARTE 6. ANÁLISIS DE CASO	82
6.1. Caracterización del Municipio de Lobos	82
6.2. El Plan Estratégico Lobos 2020.....	84
6.3. La construcción de escenarios prospectivos como método para el manejo de la incertidumbre dentro del proceso de toma de decisiones en el Plan Estratégico Lobos 2020	91
6.4. Conclusiones generales.....	107
PARTE 7. DESCRIPCIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LA TEORÍA DEL MÉTODO DE CONSTRUCCIÓN DE ESCENARIOS PROSPECTIVOS IMPLÍCITA EN LA ELABORACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO LOBOS 2020	108
7.1. Conclusiones generales.....	116
PARTE 8. CONSIDERACIONES FINALES	117
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	125
ANEXOS	131

GLOSARIO

Territorio: fragmento espacial socialmente transformado, el cual posee un carácter dual, ya que al ser producto y proceso de la construcción de las relaciones sociales, recupera la dialéctica espacial y se convierte en contenedor de procesos políticos capaz de construir una unidad analítica para el desarrollo de políticas orientadas a delimitaciones espaciales concretas.

Planificación estratégica: proceso sistemático, creativo y participativo en el cual se elaboran las bases de una actuación integrada a largo plazo, definiendo el modelo futuro de desarrollo de un territorio.

Prospectiva: herramienta para la planeación estratégica, para la anticipación. Su materia prima es el futuro, como método constituye una anticipación (preactiva y proactiva) para alumbrar las acciones presentes con la luz de los futuros posibles y deseables, vislumbrando no solamente un futuro como en la imagen objetivo de la planificación tradicional, sino que se elaboran varios futuros que pueden materializarse a través de una secuencia particular de acciones ejecutadas desde el presente.

Construcción de escenarios prospectivos: método que posibilita ordenar las percepciones acerca de los entornos futuros alternativos que pueden afectar un territorio, es un proceso sistemático para esbozar el futuro a largo plazo de una ciudad o de un territorio mediante la reflexión estratégica. Los escenarios no son predicciones deterministas del futuro sino instrumentos que ofrecen visiones especulativas y coherentes sobre posibles futuros alternativos.

PARTE 1. INTRODUCCIÓN

1.1. Presentación

Dentro del contexto de las actividades de los Estados en América Latina, la planificación se puede abordar como un conjunto de procedimientos para relacionar lo que se quiere lograr (objetivos), con la forma de lograrlo (estrategias) y los recursos que se disponen para tales intenciones (políticas, programas, presupuestos, etc.) (Soms citado por Sandoval, 2014). En el ámbito de América Latina, la planificación territorial surge por la necesidad de recurrir a instrumentos que posibilitaran resolver los problemas que había traído consigo el proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Desde este momento, el proceso de planificación ha sido objeto de diversos análisis y reflexiones.

Para el contexto Argentino, la planificación se dio con una modalidad centrada en el Estado y como herramienta al servicio del modelo económico de sustitución de importaciones en particular en la etapa desarrollista, y fundamentado en la industrialización. Coincidiendo con Reese (2001), el planeamiento para este periodo (1955-1975) asumió los supuestos de un crecimiento equilibrado con la orientación de un proceso racional, con un sesgo fuertemente técnico que resultó en el formalismo de una planificación por etapas y la formulación de instrumentos como planes reguladores y códigos normativos en la escala municipal y urbana.

Con relación a lo planteado por Reese (1999), las ideas anteriormente expuestas forman parte de una corriente que el autor llama *planeamiento urbano normativo o tradicional*, el cual recibe críticas hacia la década del sesenta y principios del setenta, y que provienen de la sociología crítica de origen marxista y fundamentalmente de un conjunto de intelectuales latinoamericanos (Quijano, Dos Santos, Furtado, entre otros) pertenecientes a la corriente de la “teoría de la dependencia”. Estos autores consideran que el planeamiento normativo/tradicional profundiza en el carácter dependiente de la acumulación latinoamericana.

Para la década del ochenta, dentro del contexto de la apertura a la democracia, el debate centrado en proyectos sobre la planificación territorial se dio a partir de la adopción de

términos como *descentralización, participación y planificación del territorio*, restándole importancia a los planes de la época. Posteriormente, con la combinación entre procesos económicos neoliberales e iniciativas de descentralización, se acentuó el peso de los actores privados en el territorio, lo cual tuvo un efecto directo en las formas de planificar el territorio.

En consecuencia, los procesos que caracterizaron a la década del noventa fueron: una gran reforma del Estado (basada en la adopción de políticas de desregulación), la privatización de las empresas estatales y el abandono del criterio de universalidad de cobertura de los servicios sociales, entre otras. Dentro de este contexto, el proceso de planificación centralizada en el Estado se desdibuja y se opta por la adopción de nuevas herramientas como parte de un proceso que tuviera un carácter operativo e instrumental.

La descentralización trajo consigo reformas administrativas a nivel local, lo cual generó nuevas oportunidades para los municipios, pero produjo una serie de desafíos que no estaban preparados para enfrentar. Tal como señalan Catenazzi & Reese (2000) en el marco de este contexto, un número importante de gobiernos municipales comenzaron a ensayar caminos alternativos a los modelos tradicionales de gestión pública, que en las últimas décadas habían llevado a la acción estatal a un descrédito profundo ante la sociedad. “Dentro de los nuevos modelos de gestión que implementaron los gobiernos locales en la década del noventa, volvió a aparecer uno de los instrumentos de gobierno que el modelo neoliberal intento eliminar del instrumental de las políticas públicas: la planificación” (Catenazzi & Reese (2000, p. 6)

En consonancia, a finales de los años noventa el modelo neoliberal entra en crisis en la mayor parte de América Latina y para el periodo post crisis de 2001 se genera el interés de adoptar la planificación como herramienta para la toma de decisiones. A partir de la crisis, se evidencia un conjunto de transformaciones estructurales en lo que refiere al escenario de las políticas públicas y al rol del Estado en sus diferentes niveles jurisdiccionales en el marco de la planificación territorial. Las políticas macroeconómicas que se desarrollan en Argentina a partir del año 2002 generan la reestructuración de una serie de prácticas reflexivas en torno a las problemáticas del territorio y a los instrumentos para intervenir en dichas lógicas, lo cual posibilitó, en cierta medida, nuevas miradas sobre el territorio y sus procesos de planificación. De esta manera y teniendo en cuenta lo expuesto por Reese

(1999), dentro del periodo de posconvertibilidad en Argentina el debate sobre territorio y planificación se centró en siete ejes:

1) El rol del Estado en la planificación y gestión del territorio; 2) enfoques procesuales contra enfoques tradicionales de plan; 3) la disyuntiva entre lo integral y lo sectorial; 4) las consideraciones ambientales; 5) la participación-gestión multiactoral; 6) la cuestión local y la descentralización; 7) el papel de los distintos instrumentos de planificación y sus articulaciones. (Reese citado por Cirio, 2016, p. 97)

El desarrollo de estos debates ha logrado el impulso de discusiones sobre el tema, con la participación de las instituciones y diferentes niveles jurisdiccionales del Estado nacional, provincial y municipal, diseñando estrategias como el Plan Estratégico Territorial Argentina 2016 (PET), las acciones del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN), El anteproyecto de Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial, entre otras. Estas estrategias hacen parte de iniciativas que constituyen el contexto de las problemáticas de la planificación territorial en Argentina en el periodo mencionado. El estudio de caso de esta investigación se inscribe dentro del periodo que se denomina posconvertibilidad.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto sobre las diversas formas en que se ha asumido la planificación del territorio en América Latina y particularmente en Argentina, y partiendo del interés de esta investigación sobre el territorio y su planificación; se abordaron las categorías de planificación territorial y prospectiva desde un debate crítico, con el objetivo de identificar las debilidades que presenta actualmente en América Latina y puntualmente en Argentina.

El enfoque que se adopta dentro de esta investigación se centra principalmente en las concepciones teóricas y el abordaje metodológico sobre el territorio y su planificación. Dentro del marco de referencia teórico que se utiliza y en consonancia con el enfoque adoptado, estas referencias se derivan de la teoría que desarrolla Haesbaert (2002) y Blanco (2007) sobre el territorio, los cuales comprende a este como un espacio que debe ser analizado desde una doble dimensión: como espacio de soporte o escenario de actividades, constituido por procesos estrictamente utilitarios y funcionales o como espacio apropiado, constituyéndose como portador de identidad y cargas simbólicas, en el que el territorio es

contenedor de complejidad ya que en él se construyen relaciones y pugnas de poder. En este sentido, esta investigación analizará al territorio como ámbito de dominación centrándose en sus dimensiones políticas y en su carácter funcional.

En relación con las categorías de planificación estratégica territorial y prospectiva, estas son abordadas de manera crítica, partiendo de que la planificación territorial como la prospectiva, son procesos sociales antes que una estrategia específica o una política puntual. Dentro de este análisis crítico, se tiene en cuenta dos dimensiones que se articulan y que serán importantes a la hora de estudiar el problema de investigación: la primera, corresponde al análisis de estas dos categorías, inscribiéndolas dentro de un contexto de pugna teórico-ideológica, en la cual será necesario tener en cuenta sus características, sus limitaciones, potencialidades y su proceso de realización; y paralelamente se tendrá en cuenta la inscripción de la planificación estratégica y la prospectiva territorial con relación a un contexto de proyectos políticos que también se encuentran en pugna¹ (Cirio, 2016). Teniendo en cuenta estas dos dimensiones, se considera necesario recurrir al argumento que Coraggio (1994) desarrolla sobre la planificación, en el cual considera que existe una diversidad de planificaciones posibles, involucrando un amplio margen de políticas de distintas escalas y características.

En cuanto a la prospectiva territorial, Espinosa (2004) desarrolla este concepto entendiéndolo como un proceso social sistemático y participativo, que recoge la concepción futura de la sociedad, construye visiones a mediano y largo plazo destinadas a influir sobre las decisiones presentes, posibilitando movilizar acciones conjuntas, puede ser una herramienta útil para hacer frente a estos retos, aunque el autor también resalta que:

Las condiciones para adelantar los procesos sociales prospectivos territoriales varían de acuerdo con las capacidades técnicas, a la fortaleza institucional, al grado de liderazgo de los gobernantes, y a la actitud y preparación de los diversos sectores sociales e institucionales frente al futuro. Las entidades territoriales de menor desarrollo relativo generalmente tienen limitadas condiciones para adelantar eficientemente este tipo de procesos, por lo cual es necesario adelantar unas acciones previas de organización y fortalecimiento institucional, especialmente en las dependencias de planeación provincial y municipal, para que el

¹ Estas dos dimensiones se adoptan del estudio realizado por Cirio (2016), ya que le aportan riqueza a la discusión sobre cómo realizar la lectura de los procesos de planificación del territorio.

ejercicio realmente trascienda la planificación normativa o tradicional. (Espinosa, 2004, p. 328)

Teniendo en cuenta el periodo en el que se analiza el caso de estudio (2008-2015), se pone particular énfasis en las prácticas de planificación territorial que se han venido desarrollando en Argentina en la última década, en la cual puede considerarse que se ha dado un amplio desarrollo de la temática, con una importante participación de las instituciones y los diferentes niveles jurisdiccionales del Estado nacional, provincial y municipal.

1.2. Identificación del estudio de caso

La presente investigación toma como estudio de caso el Plan Estratégico Lobos 2020; municipio localizado a cien kilómetros al sudeste de la ciudad de Buenos Aires. Para esta tesis, el Plan Estratégico Lobos 2020 constituye un caso significativo, ya que dentro del desarrollo de su elaboración se evidencia la utilización de la prospectiva, específicamente la construcción de escenarios prospectivos como instrumento integrante del proceso de planificación estratégica territorial. Este plan se constituye como una experiencia enriquecedora que puede aportar desde un análisis crítico al debate de los métodos emergentes dentro del proceso de planificación estratégica territorial y su contribución al manejo de la incertidumbre a la hora de la toma de decisiones y en alguna medida a la superación de la planificación normativa o tradicional que aún se manifiestan en América latina.

Como se mencionó anteriormente, tanto la selección del caso de estudio como el recorte temporal de esta investigación, se da a partir de tres criterios: 1. La articulación que se establece entre la planificación estratégica y la prospectiva territorial, específicamente la construcción de escenarios prospectivos dentro de la elaboración del plan. 2. El momento de la elaboración del plan, en consonancia con las estrategias desarrolladas a nivel de planificación territorial en la última década en Argentina. 3. La disponibilidad de información.

El aporte original que pretende generar esta investigación es contribuir desde una interpretación crítica al debate sobre la pertinencia de la prospectiva territorial; en este caso,

la utilización del método de construcción de escenarios prospectivos y su incidencia en el manejo de la incertidumbre al momento de la toma de decisiones dentro del proceso de planificación estratégica del territorio.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, el objeto de estudio de esta tesis es la prospectiva dentro del proceso de planificación del territorio, específicamente el método de construcción de escenarios prospectivos frente al manejo de la incertidumbre en la toma de decisiones para elaboración del Plan Estratégico Lobos 2020.

1.3. Preguntas de investigación

¿Cuáles fueron las concepciones teórico-metodológicas sobre territorio, planificación y desarrollo con las que se elaboró el plan estratégico Lobos 2020?

¿Cuáles fueron las razones por las cuales se establece dentro del plan Lobos 2020 una vinculación entre planificación estratégica y prospectiva territorial?

¿Qué impacto produjo, en el municipio de Lobos, la utilización de la prospectiva territorial y la elaboración de escenarios prospectivos en cuanto a la transformación del territorio?

Teniendo en cuenta los postulados teóricos dentro del campo de la prospectiva territorial, se le considera como un ejercicio de reflexión, donde se crean estrategias emergentes para responder a las incertidumbres y cambios que rodean un territorio y que conjuntamente intenta trascender la planificación normativa o tradicional. En este sentido, se cuestiona si la construcción de escenarios prospectivos dentro de la elaboración del Plan Estratégico Lobos 2020 se constituyó como un ejercicio de respuesta a las incertidumbres que rodean al territorio y cuáles son sus limitaciones y potencialidades.

1.4. Objetivos de la investigación

El sistema de objetivos que posee esta investigación son:

1.4.1. Objetivo general

Analizar el método de construcción de escenarios prospectivos y determinar su contribución en el manejo de la incertidumbre para la toma de decisiones, dentro del estudio de caso del Plan Estratégico territorial Lobos 2020.

1.4.2. Objetivos específicos

1. Identificar los rasgos que definen la evolución de la prospectiva y la aplicación del método de escenarios prospectivos dentro de la elaboración de planes territoriales, a partir de experiencias latinoamericanas.
2. Analizar en el contexto de elaboración del Plan Estratégico Territorial Lobos 2020, la incidencia que tuvo la construcción de escenarios prospectivos, en cuanto a la disminución de incertidumbre en la toma de decisiones, sus potencialidades y limitaciones.
3. Describir la teoría del método de construcción de escenarios prospectivos implícitos en la elaboración del Plan Estratégico Territorial Lobos 2020.

En relación con las preguntas que orientan esta investigación y el sistema de objetivos anteriormente expuesto, la hipótesis general de este estudio sostiene que:

1.5. Hipótesis

El proceso de planificación territorial en el partido de Lobos representa un ejemplo a nivel local de las limitaciones estructurales que posee este instrumento al igual que el método de escenarios prospectivos, ya que no logran comprender la complejidad de las lógicas territoriales ni conducir a los territorios a un desarrollo equitativo y justo. De la hipótesis general se derivan las siguientes proposiciones:

Hipótesis derivada 1: en el momento previo a la formulación del Plan Estratégico territorial 2020, existe vacíos de conocimiento y aplicación de metodologías de planificación innovadoras respecto de la planificación tradicional “tecnocrática”, lo cual conduce a seguir planificando dentro de la lógica del cortoplacismo del sistema político local, que en muchos casos no permite la ejecución de las estrategias y de los proyectos acordados.

Hipótesis derivada 2: el método de construcción de escenarios prospectivos es relativamente nuevo dentro del contexto de la planificación estratégica territorial en América Latina y particularmente en Argentina, factor que hace que este método sea utilizado sin tener en cuenta las condiciones necesarias para aplicarlo en cada territorio. Por ejemplo, contar con una orientación técnica que posea la capacidad de adaptar las diversas herramientas de la prospectiva y de utilizarlas de manera apropiada, atendiendo a los aspectos sociopolíticos, institucionales, técnicos y a la disponibilidad de recursos para abordar el ejercicio. Todo esto repercute en la eficacia de la prospectiva como herramienta que posibilita la creación de estrategias emergentes, que ayudan a responder a las incertidumbres y cambios que atraviesan un territorio determinado.

1.6. Esquema de la tesis

Este trabajo se estructura en siete partes, la primera presenta y desarrolla el estudio de caso de la investigación, los interrogantes que la guían, el sistema de objetivos, una hipótesis general y tres hipótesis que se derivadas. La segunda parte posee un carácter teórico, desarrollando los conceptos de territorio, planificación tradicional-normativa/ planificación estratégica territorial, prospectiva territorial y método de escenarios prospectivos. En la tercera parte se expone el proceso histórico de la planificación territorial en Argentina y su relación con los diferentes modelos de acumulación, detallando particularmente el modelo post-convertibilidad que se relaciona con el régimen neo-desarrollista y su interés por el desarrollo de una planificación prospectiva del territorio.

La cuarta parte expone el encuadre metodológico de la investigación, correspondiente al diseño y su estructura, el análisis empleado y la justificación de la propuesta. La quinta parte hace referencia a los resultados del análisis de contenido, donde se exponen los rasgos que definen la evolución actual de la prospectiva territorial y la aplicación del método de escenarios prospectivos dentro de la elaboración de planes territoriales en América Latina y

particularmente en Argentina. En la sexta parte se describe y caracteriza la teoría del método de construcción de escenarios prospectivos implícitos en la elaboración del Plan Estratégico Lobos 2020.

En la séptima parte se realiza el análisis del caso, el cual se centra en los principios teóricos y metodológicos que se utilizaron en la elaboración del Plan Estratégico territorial Lobos 2020, y sus particularidades frente a la construcción de los escenarios prospectivos, determinando en qué medida estos generaron la disminución de la incertidumbre para la toma de decisiones políticas

Por último, en la octava parte de la tesis se exponen las conclusiones de la investigación a partir de la interpretación y análisis de los resultados obtenidos en el estudio empírico, que posibilita responder a los interrogantes de esta investigación, generando una síntesis que contribuya a enriquecer los debates sobre la planificación estratégica prospectiva de los territorios y su aporte en cuanto a la efectividad para orientar procesos territoriales que logren una transformación equitativa en sus estructuras.

PARTE 2. REFERENCIAS TEÓRICAS

2.1. Sobre la idea de territorio

El concepto de territorio posee una larga trayectoria de debates complejos en diversas corrientes de pensamiento como la geografía, la antropología, la ciencia política, la sociología y la filosofía. Las variadas interpretaciones de este concepto dan cuenta de su naturaleza multidimensional al ser abordado desde diferentes perspectivas como la jurídico política, material, económica, cultural y subjetiva, entre otras, e incluso por la combinación de varias de ellas o de todas ellas (Altschuler, 2013).

Dentro de las diversas concepciones del territorio, se pueden destacar algunas de las formas tradicionales de abordar este concepto, la primera de ellas es una aproximación desde la perspectiva jurídico política, la cual se centra en el territorio como jurisdicción asociado principalmente a la idea de Estado nacional y como área de ejercicio soberano, exclusivo y excluyente de un Estado nacional. La segunda de ellas corresponde a la tradición naturalista,

comprendiendo la conducta característica adoptada por un organismo para tomar dominio y posesión de un área y defenderla frente a los competidores (Benedetti, 2009).

Por otro lado, se encuentra la tradición marxista que centra su mirada del territorio como base económica y proveedora de recursos necesarios para la reproducción material por parte de un grupo, pero al mismo tiempo considera el territorio como forma de apropiación de recursos y de la naturaleza (Altschuler, 2013). Por último, se encuentra la tradición humanista aplicada mayoritariamente en escuelas de Estados Unidos, teniendo en cuenta las perspectivas de la geografía y la psicología, determinando el territorio como el lugar donde se circula lo vivido.

Como señala Altschuler (2013), las perspectivas anteriormente expuestas conciben el territorio como algo externo a la sociedad, poniendo de manifiesto que se puede controlar, usar, aprovechar y vivir. Esto deja por fuera parcialmente la relación que se establece entre territorio, relaciones sociales y pugnas de poder, reduciéndolo a un sustrato material externo.

Teniendo en cuenta la no incorporación de estos dos aspectos en el abordaje del territorio y buscando la deconstrucción de una perspectiva naturalizada y estática del territorio, a partir de los años setenta, surge lo que se denominó como geografía Crítica, la cual se da por tres fenómenos: las transformaciones en el orden político, social, económico y tecnológico de las sociedades en el mundo contemporáneo, lo cual modifica constantemente la perspectiva sobre el tiempo y el espacio; la incorporación de la contribución de diversas disciplinas y perspectivas como la sociología, la antropología y los estudios culturales en la tradición de la geografía; y como tercer fenómeno, los procesos de refundación crítica de cada una de estas disciplinas que desarrolla y plantea nuevas dimensiones de análisis, generando enfoques más complejos, transdisciplinarios e integrados sobre el territorio

Algunos de los autores que desarrollaron nuevos abordajes del territorio, contemplando en este las relaciones sociales y de poder, su historia y los conflictos que se entretienen son: Raffestin (1993), Sack (1986), Santos (1996), Souza (1997), Ortiz (1998), Haesbaert (2007) y Altschuler (2013). Por su parte, Raffestin (1993) toma la teoría relacional del poder de Michel Foucault y en el amplio debate con la escuela clásica de Friedrich Ratzel, hace hincapié en los aspectos políticos del territorio desde una mirada estratégica de control, sosteniendo que se entiende por territorio a aquella manifestación espacial del poder,

fundamentada en relaciones sociales, relaciones que están determinadas en diferentes grados por la presencia de energía, acciones y estructuras concretas y de información, es decir acciones y estructuras simbólicas.

Por su parte, Sack (1986) habla de la categoría territorio desde una noción humanista, sosteniendo lo que posteriormente argumentara Santos (1996). Sack (1986) considera que el territorio es el resultado de la acción humana en proceso, la cual se basa en estructuras concretas y actúa como *la base del poder*. El autor agrega al concepto de territorio el término de *territorialidad*, el cual va a definir como: “una tentativa, o estrategia, de un individuo o de un grupo para alcanzar, influenciar o controlar recursos y personas a través de la delimitación y del control de áreas específicas” (Sack, 1986, p. 256).

En términos generales, esta delimitación se hace territorio solamente cuando sus límites son utilizados para influenciar el comportamiento de las personas a través del control de acceso de sus límites, Sack (1986) habla de territorios fijos y territorios móviles. La diferencia entre ambos es la capacidad de conectividad que tenga cada uno (Sack citado por González 2011). Dos dimensiones del pensamiento de Sack (1986) para una perspectiva actual del territorio son significativas son. La primera corresponde al enfoque histórico de la territorialidad, ya que para este autor esta no ha sido igual a lo largo del tiempo, sino que se ha ido transformando, lo que implica que la territorialidad es construida socialmente.

La segunda dimensión corresponde a la flexibilidad y amplitud del concepto de territorio que desarrolla el autor, ya que por territorio se puede entender desde un país hasta el territorio de una comunidad indígena. El concepto de territorio de Sack (1986) implica pensar que los territorios no son fijos si se definen para siempre, en tanto que dependen de un esfuerzo constante para mantener las estrategias y para influenciar y controlar el acceso a través de sus límites (Sack citado por Altschuler, 2013). En tercer lugar, se encuentra la centralidad que este autor le da al control y a las relaciones de poder que conforman un territorio, sin dejar de lado la concepción de territorio como el contexto a través del cual se experimenta el mundo y se le da significado al mismo. De este modo, Sack (1968) concibe al territorio no solo desde una perspectiva política-jurídica, sino desde una mirada simbólica y cultural.

Por otra parte, se encuentra Milton Santos (1996) quien desarrolló nuevas perspectivas sobre el concepto de territorio a partir de la segunda mitad del siglo XX, este autor identifica el

territorio como un conjunto indisociable, en donde confluyen objetos geográficos, naturales, sociales y la vida que los colma y anima, es decir, es la *sociedad en movimiento*. Santos (1996) complementa su definición de territorio sosteniendo que es el resultado de la acción humana en proceso.

Por su parte, Marcelo De Souza (1997) plantea una definición de territorio recurriendo a la idea de poder, pero tomando como referencia la concepción relacional de Hannah Arendt (1998), quien aporta la diferencia entre poder, violencia y dominación, realizando hincapié en la dimensión relacional del poder y la necesidad de consentimiento de los individuos para que esta exista. Para Souza, el territorio involucra diferentes dimensiones de lo social, lo político, lo económico y lo cultural, donde el territorio es un espacio definido y delimitado por y a partir de las relaciones de poder. Comprendiendo a estas como relaciones sociales, el autor considera que un territorio puede estar asociado a formas jurídico-políticas, culturales y/o económicas².

Para De Souza, el territorio puede asumir las más diversas escalas, formas y manifestaciones, lo cual indica que este no debe ser reducido a la escala nacional o a su relación con el Estado, por el contrario, se puede considerar desde pequeños territorios, como un barrio en una ciudad o una villa rural, hasta un territorio red de una gran multinacional que posee sus ramificaciones en varios países (González, 2011).

El interés por identificar la evolución del concepto de territorio hace necesario remitirse a Haesbaert (2002), quien argumenta que existen diversos tipos de territorios, con territorialidades flexibles, cíclicas, que se generan periódicamente, territorios móviles o lo que este autor puntualiza como territorios de baja definición. Estos se refieren a dimensiones espaciales caracterizadas por la superposición de diferentes territorios en un mismo espacio, lo cual puede generar el surgimiento de nuevas relaciones de poder e inclusive nuevos territorios.

De acuerdo con la perspectiva de Haesbaert (2002) y su intención de reunir y sistematizar los diferentes abordajes del territorio, este autor considera que el territorio “en tanto relación

²Un ejemplo clásico para comprender la forma jurídico-política del territorio es un Estado nación, en cuanto a lo cultural el autor pone como ejemplo una asociación barrial y con respecto a lo económico se menciona el caso de una empresa.

de dominación y apropiación sociedad-espacio, se reproduce a lo largo de un continuum que va desde la dominación político-económica más "concreta" y "funcional" hasta la apropiación más subjetiva o "cultural-simbólica" (Haesbaert, 2002, p. 82). Sumado a lo anterior, Haesbaert (2002) hace hincapié en considerar que dentro de un territorio se pueden generar simultáneamente procesos de desterritorialización, territorialización y reterritorialización³.

Otro de los autores que busca romper con la perspectiva clásica del territorio es Ortiz (1998) quien hace referencia a la relación entre lo local, lo nacional y lo global. El autor considera que existen diversas maneras de pensar estas relaciones entre estos niveles espaciales:

- a) Como unidades autónomas y antitéticas, lo cual conduce al dualismo Nacional/ local, global/ nacional, suponiendo que hay límites claros entre estos que los separan
- b) En términos de inclusión, lo global incluiría a lo nacional y lo nacional incluiría a lo local, lo cual resuelve el dualismo anteriormente expuesto pero deja a su paso una serie de consecuencias problemáticas como que lo local y lo nacional están enteramente incluidos en lo global y que vistas como subconjunto, estas a la vez tendrían la característica de entidades autónomas, lo cual no se puede considerar bajo las lógicas con las que operan los procesos reales de globalización.
- c) La idea de transversalidad, que implica concebir al espacio como un conjunto de planos atravesados por procesos sociales diferenciados, (Ortiz citado por Altschuler, 2013, p. 70)

En este orden de ideas, para Ortiz (1998) el territorio es el entrecruzamiento de diferentes líneas de fuerza en el contexto de una situación específica. De acuerdo con el abordaje que le da Ortiz al concepto de territorio, este genera la posibilidad de concebir la complejidad del territorio en la actualidad y poder cuestionar algunas de las perspectivas tradicionales, cristalizadas y duales entre estas tres escalas.

Por otra parte, Altschuler (2013) destaca que de Raffesin (1993), Souza (1997) y Ortiz (1998) aportan por lo menos tres dimensiones fundamentales e interrelacionadas para pensar

³ De acuerdo con la descripción que realiza Raffesin (1993), desterritorialización hace referencia a la destrucción de territorios; territorialización supone la creación de nuevos territorios; reterritorialización indica el proceso de reconstrucción de un territorio.

el territorio, la primera de ellas es una “relación estrecha y necesaria entre territorio y poder, asumiendo al poder mayormente de un modo relacional, ya que este está presente en todas las relaciones sociales, por lo tanto, para que exista territorio tiene que haber un ejercicio del poder por parte de personas o grupos, en segundo lugar, la idea de territorio ya no evoca normalmente como hace algún tiempo al territorio nacional y por consiguiente al Estado-nación específicamente como gestor del mismo” (Altschuler, 2013, p. 70).

En tercer lugar, estos nuevos enfoques sobre territorio, proponen deconstruir o desnaturalizar a la nación pero también a la región, en tanto construcción histórico-social, tratando de romper con la idea de que el territorio es fijo o en el que no se manifiestan transformaciones, dando lugar a concepciones flexibles y cambiantes de territorio y sus formas históricas. Altschuler (2013) señala que, de este modo, existen no solo territorios exclusivos (para cada cultura u orden jurídico-político) yuxtapuestos y continuos sino también territorios superpuestos, discontinuos y en red, atravesados por diversas fuerzas y relaciones de poder.

En síntesis, para esta investigación se entenderá el territorio desde la perspectiva que desarrolla Blanco (2007) el cual lo aborda como:

La manifestación concreta, empírica e histórica de las consideraciones que en un plano conceptual se hacen sobre el espacio. De esta manera, la materialización concreta e histórica de esas formas de organización social son las que producen el territorio, que tiene como componentes necesarios, la delimitación espacial del ejercicio de poder a través de un actor hegemónico (el Estado en sus diversas manifestaciones jurisdiccionales) y de actores que disputan, en mayor o menor medida, la ocupación y apropiación de dicho espacio delimitado y el ejercicio del poder; proyectando sobre el mismo sus propias prácticas atravesadas por proyectos y relaciones sociales, afectivas y simbólicas. (p. 41)

Siguiendo a Blanco (2007) y complementando su argumento sobre el territorio, Rodríguez & Di Virgilio (2011) consideran que el territorio es dual, ya que al ser producto y proceso de la construcción de las relaciones sociales, recupera la dialéctica espacial y se convierte en contenedor de procesos políticos. Finalmente se quiere resaltar, desde esta caracterización del territorio, que el Estado sigue siendo el principal agente de transformación en el territorio aunque no el único. Esta connotación política del territorio será fundamental para el análisis de esta investigación, ya que lo que se pretende es dar cuenta de los fundamentos teóricos y

sus derivaciones metodológicas, en torno a la aplicación de los mismos en la planificación del territorio.

Coincidiendo con Cirio (2016), abordar de manera integral un objeto de estudio multidimensional y complejo como lo es el territorio y plasmar un abordaje operativo en relación con las categorías de planificación estratégica y prospectiva, supone aclarar que el análisis que se realiza en esta investigación está contenido dentro de una temporalidad, una espacialidad y un modelo de desarrollo específico, lo cual se expondrá en la segunda parte de la investigación con más detalle.

2.1.1. El rol del estado y la planificación territorial

El concepto de Estado difiere según cada autor, para O'Donnell (1978) el Estado es una asociación con base territorial equivalente al plano de lo concretamente político, en donde se manifiesta como un aspecto del fenómeno más amplio de dominación social. O'Donnell (1978) señala que dicha dominación es relacional, en tanto es una expresión de la vinculación entre sujetos signada por una relación de desigualdad.

Dentro del análisis que desarrolla O'Donnell (1978) sobre el Estado, este considera que “hay que leerse en clave de Estado capitalista, el cual se muestra como garante de las relaciones sociales y no de los actores concretos, mostrando debilidad como agente organizador de consensos, exponiendo su componente primordial de coerción y coacción y en su sentido fundamental de emancipación, garante de las principales relaciones de dominación en la sociedad, evidenciando el despojo de sus competencias “normales” de mediaciones y consensos” (p. 30). Ese Estado autoritario en diversas variantes muestra que es antes Estado capitalista que Estado nacional, popular o de ciudadanos. De acuerdo con el concepto desarrollado por O'Donnell (1978), se puede considerar al Estado como mediador y garante de las relaciones capitalistas, siendo el agente principal pero no el único en la transformación del territorio.

Tal como plantea Cirio (2016) las políticas de planificación territorial tienen siempre al Estado, por acción u omisión, como el actor central del proceso, subordinando a otros actores con diferentes grados de autonomía. “En ese marco, el cambio en el rol del Estado en la Planificación territorial puede concebirse como el cambio de un modelo gerencial (De

Mattos, 1979) propio del paradigma racional-normativo, a un modelo de Empresarialismo en el contexto del paradigma estratégico” (Cirio, 2016, p. 65).

Siguiendo con esta perspectiva, Robirosa (2002) plantea que dentro de las lógicas de la planificación normativo-racional, el Estado se constituía como un actor central y orientaba la acción de planificación territorial. Se puede considerar que el rol del Estado no sería el preponderante, siendo fundamentalmente el de mediador de las relaciones de negociación entre los diversos actores sociales y generador de los espacios de articulación. Dentro del escenario actual, también se asume que el Estado reduce sus acciones directas y concretas sobre el territorio y pasa a desenvolverse en el rol de acondicionador y promotor del mismo, según las nuevas necesidades del capital privado (Robirosa citado por Cirio, 2016). Este último se convierte en el principal actor y factor del proceso de producción y reorganización del espacio. En la Tabla 1 se exponen los diferentes enfoques de la planificación y el rol del Estado.

Tabla 1

Enfoques de la planificación y papel del Estado

ENFOQUES DE LA PLANIFICACIÓN Y PAPEL DEL ESTADO	
Enfoque	Papel del Estado
Enfoque de la planificación nacional del desarrollo regional y local (hasta los años cincuenta).	Conformación del Estado, integración territorial.
Planificación normativa.	Estado productor, industrialización.
Planificación estratégica.	Aporte enfoque empresarial, neoliberalismo, papel mínimo del Estado. Rol subsidiario del Estado.
Planificación participativa.	Democratización de la sociedad, participación comunitaria.
Enfoques sistémicos.	Globalización, apertura comercial.
Prospectiva primera generación.	
Enfoque basado en las políticas públicas	Descrédito de la planificación, consenso de Washington, papel mínimo del Estado.
Planificación prospectiva segunda generación. (años noventa en adelante)	Construcciones colectivas de sociedad, complejidad, largo plazo.

Nota. Sandoval, (2014)

De acuerdo con la caracterización realizada sobre la categoría de Estado capitalista y su rol en la planificación del territorio, para esta investigación se concebirá el Estado atravesado

por un complejo entramado de actores estatales que manifiestan, articulan y superponen intereses diversos, en ocasiones contradictorios, a distintos niveles jurisdiccionales, donde las contradicciones no sólo se manifiestan en distintos niveles estatales, sino que muchas veces se reproducen al interior de dependencias y organismos del mismo nivel estatal (Blanco, 2007).

Coraggio (1994) considera que la planificación territorial constituye una categoría altamente compleja, la cual admite diversidad, dado que a lo largo de su existencia ha adquirido múltiples alcances y perspectivas según los distintos enfoques teóricos, tradiciones disciplinares o periodos históricos. Estas diversas perspectivas de planificación territorial poseen argumentos divididos, por una parte se considera como una herramienta al servicio del capital, responsable de las desigualdades en América Latina (Santos, 1996). Por otra, se presentan valoraciones que la posicionan como una herramienta generadora de procesos de integración territorial (Elizalde, 2013).

A manera de aproximación y siguiendo el análisis que realiza Coraggio (1994) sobre el concepto de planificación territorial, se considera que dentro de las diversas formas de interpretar la planificación territorial emergen dos grandes corrientes de pensamiento sobre esta categoría dentro del contexto latinoamericano. La primera de ellas es la propuesta de planificación desde una corriente neoclásica, de base economicista y fiscalista, en la cual se asume que la sociedad debe ser un todo armónico “donde las problemáticas “patológicas” deben ser eliminadas mediante la reinstauración de mecanismos de mercado en la búsqueda de un óptimo social” (Cirio, 2016, p. 149). Las lógicas de esta corriente se ven reflejadas en la planificación normativa racional aplicada al territorio. De igual forma, Elizalde (2013) y Vázquez (1995) consideran que la planificación no ha dejado de hacer parte de esta corriente, ya que comúnmente se le considera como una herramienta para racionalizar la toma de decisiones y la gestión de las ciudades y regiones, evidenciando de esta manera su fuerte énfasis economicista y de competencia.

La segunda corriente a la que hace mención Coraggio (1994) es la corriente crítica, influenciada en gran parte por la corriente marxista, la cual redefine la problemática del territorio al sostener que, las contradicciones y los conflictos sociales no son situaciones patológicas a cambiar, sino parte constitutiva del propio sistema. De acuerdo con Cirio

(2016) el cual retoma el argumento expuesto por Coraggio (1994), se identifican cuatro dimensiones constitutivas fundamentales a la hora de analizar la categoría de planificación territorial:

a) La inscripción de la planificación territorial en un marco de pugna teórico-ideológica en la cual es necesario definir los alcances de la misma, sus características y formas de realización; a su vez, estos debates deben inscribirse en relación a un contexto de proyectos político-sociales también en pugna; b) La generación de conocimiento científicamente fundado sobre la problemática territorial específica de cada sociedad, evitando los “diagnósticos” basados en estadísticas, indicadores e inventarios que nada dicen sobre las relaciones constitutivas del territorio investigado; c) La búsqueda de una formación técnico-profesional acorde al enfoque, lo que supone la generación de visiones integrales alternativas a la hiper especialización positivista, a las investigaciones concentradas en aspectos parciales y a los recortes fragmentarios de la realidad territorial investigada; d) La incorporación de los agentes sociales y sus relaciones de poder a la investigación. (Cirio, 2016, p. 149)

En esta última corriente se inscribe la perspectiva asumida en la presente investigación, se reconoce la planificación territorial no como una actividad de intervención externa, sino como una actividad que se inserta en las lógicas de los procesos sociales de cada territorio. En este sentido, se ratifica lo que se expone en líneas anteriores, siguiendo el argumento de Coraggio (1994), no hay una definición apriorística frente a lo que es la planificación territorial sino una diversidad de planificaciones posibles.

Como síntesis de la perspectiva teórica, para esta investigación se asumirá que el concepto de planificación territorial evidentemente involucra una amplia gama de políticas en distintas escalas y con diversas particularidades, constituyendo posibilidades antagónicas. En este sentido y coincidiendo con Cirio (2016), la planificación territorial conforma una arena para la lucha política, “la particular combinación de actores que dominen los proyectos en pugna serán quienes doten de contenido específico y sentido político-ideológico a la planificación territorial, orientando su implementación” (p. 61). Considerando los argumentos expuestos, la planificación territorial se entenderá desde la perspectiva de Coraggio (1994), como un proceso de socialización donde se manifiesta una pugna de poder entre las fuerzas sociales, así como la relación existente entre Estado y sociedad, con lo cual se evidencia que no es un

producto material ni una estrategia con carácter de organización, sino ante todo es un proceso social.

2.1.2. Planificación Estratégica territorial

La planificación estratégica se origina dentro del marco de una creciente crisis de representatividad, participación y legitimidad en torno al Estado, generando que la planificación como política centralizada pierda fuerza en favor de lógicas relacionadas con la gobernanza. Dentro de las características de la planificación estratégica, la rigidez indicativa de la planificación normativa pierde vigencia y es sustituida por la idea de planificación como proceso participativo público-privado (Gutiérrez, 2014), dentro de la lógica de una concertación multiactoral que posibilitó viabilizar la representación de intereses de los agentes sociales y económicos, articulando las demandas existentes de los distintos sectores de la sociedad civil.

De acuerdo con lo anterior, a diferencia de la rigidez que caracterizó a la planificación normativa materializada en los antiguos plan-libro, esta es modificada por una planificación estratégica que se comprende a partir de la flexibilidad de un proceso en el cual su objetivo es definir prioridades, temas y espacios estratégicos donde se aprovechan las sinergias entre grupos de actores. Por otro lado, el rol que desarrolla el planificador dentro de este paradigma, ya no es el de un saber experto con un conocimiento legítimo, como se daba en la planificación normativa, sino que se adhiere como un actor más al proyecto colectivo que supone la planificación estratégica. En este sentido, Cirio (2016) considera que la planificación estratégica, como concepto y proceso de gestión, ha asumido diversas variantes que recorren con matices “los paradigmas racional-normativo y estratégico situacional” (p. 59).

Por su parte, Matus (1998) plantea la superación de la planificación normativa desde lo que él denomina como planificación situacional, partiendo de concebir la norma como un ‘deber ser’ que posibilita la orientación direccional en torno a la cual es necesario generar las condiciones de su viabilidad que correspondería a un ‘puede ser’. Así, para este autor el método de planificación corresponde a un proceso sistemático de discusiones que realiza un conjunto de actores para tomar decisiones fundadas que preceden y presiden su acción. Para

Rofman (2006) el concepto de planificación que Matus (1998) denomina como *situacional* constituye la base teórica de lo que hoy se denomina como planificación estratégica, da cuenta de la riqueza metodológica de este nuevo modelo, ya que Matus (1988), al referirse a procesos de discusiones, cuestiona el modelo tecnocrático y propone una visión sociopolítica y dinámica de la planificación, resaltando que esta posee las características de un juego de luchas sociales donde varias fuerzas sociales compiten por imponer sus programas direccionales.

El término sistemático supone que la planificación es un proceso conducido por lineamientos metodológicos que la posicionan como una herramienta diferente dentro de las dinámicas inorgánicas que caracterizan a los procesos políticos. Además, se considera que este tipo de planificación organiza estrategias de intervención y articula lo normativo y lo estratégico al indicar que se toman decisiones direccionadas a un objetivo específico. Realizando un análisis de este concepto, Clichevsky & Rofman, (1989) plantean que las características desarrolladas por Matus (1998) a este tipo de planificación generan desafíos importantes. Por ejemplo, la dinámica de interacción entre los actores involucrados en un sentido constructivo, direccionado hacia un camino que contenga los conflictos emergentes de la toma de decisiones, en un marco de acuerdos mínimos y en una dinámica de trabajo que asegure el logro del objetivo principal del proceso de planificación, es decir, la formulación de un plan de trabajo deseable y viable (Clichevsky y Rofman, 1989).

Por otro lado, Reese (1999) considera que a partir de los procesos de globalización de la economía, de las nuevas formas de integración regional y del impacto que han tenido las tecnologías más avanzadas sobre los territorios y sobre las formas de producción se ha generado un panorama de transición e incertidumbre respecto a las posibilidades de desarrollo económico y social de un número importante de ciudades y regiones. Teniendo en cuenta este contexto, en los gobiernos provinciales y municipales se generó la necesidad de buscar caminos alternativos a los modelos tradicionales de gestión pública que, como se expuso en líneas anteriores, habían llevado a la acción estatal a un profundo descrédito.

Dentro de las lógicas de una nueva modalidad de gestión, la cual debieron asumir las administraciones locales en la década del noventa, paralelamente y a partir del panorama expuesto, se da el replanteo de la planificación como una herramienta necesaria para la

resolución, prospección y evaluación de diferentes complejidades dentro de la búsqueda de mayores niveles de eficiencia, sumado a esto, las experiencias europeas y norteamericanas dieron lugar al auge de la planificación estratégica en América Latina.

Siguiendo la línea argumentativa de Reese (1999), se considera que:

La planificación estratégica del desarrollo de los territorios, supone una definición consciente de la orientación y destino que dará una comunidad a sus recursos y activos existentes (recursos naturales, actividad industrial, capital humano, etc.) y de las modalidades de exploración y explotación de sus recursos y activos potenciales. El proceso en su conjunto, constituye un verdadero aprendizaje social sobre las fortalezas y debilidades de la comunidad territorialmente constituida. (p. 2)

Coincidiendo con este autor, la estrategia se basa en una determinada visión de futuro en la que se manifiestan líneas de acción prioritarias y en resultados determinados a alcanzar.

Dentro del análisis realizado por Reese (1999), se asume que existen diversas limitaciones dentro de la práctica del proceso de planificación estratégica. Antes, cabe aclarar que todo proceso que plantee cambios a nivel de gestión del desarrollo supone tener que vencer con resistencias y limitantes (Reese, 1999). El autor argumenta que las limitaciones que aparecen con mayor fuerza en el contexto latinoamericano y, particularmente, en el contexto Argentino son la falta de conocimiento, las dificultades para hacer efectiva y sostenida la participación comunitaria y el cortoplacismo en el sistema político local. Como consecuencia, es común observar falta entrenamiento en metodologías de planificación innovadoras respecto de la visión tradicional tecnocrática, carencia de información actualizada y/o confiable para la toma de decisiones, inequidad en la participación de los diversos sectores sociales y falta de ejecución de los planes estratégicos.

Otro de los limitantes dentro del proceso de planificación estratégica es la resistencia al cambio, tanto en la organización municipal como en las instituciones de la sociedad civil se presenta como un obstáculo, ya que no es sencillo generar visiones integrales e intersectoriales tanto en la fase de diagnóstico como en la de diseño de las estrategias de acción, además, se manifiesta una lenta accesibilidad a los recursos. Por último, es importante señalar que de acuerdo con experiencias desarrolladas frente a la planificación estratégica, estas se vinculan con planteamientos generalistas estratégicos, poco relacionados

con las particularidades del territorio en el cual se interviene, dado que existe una tendencia a la importación de modelos, lo cual supone un tratamiento superficial de las características específicas de la conformación histórica y actual del territorio que se quiere planificar.

Considerando los argumentos expuestos, para esta investigación se entenderá la planificación estratégica como un proceso complejo, que supone una definición consciente de la orientación y destino que dará una comunidad a sus recursos y activos existentes, donde el Estado opera como el actor vinculante y estratégico dentro de este proceso. Cabe resaltar que, para este análisis, el Estado no se asumirá como un agente que posibilita la valoración del espacio en la búsqueda de orientar las actuaciones públicas y privadas hacia la consecución de un tipo ideal de desarrollo, sino que se le asumirá como acondicionador y promotor del territorio, de acuerdo con las nuevas necesidades del capital privado, consolidándose, este último, en el principal actor y factor del proceso de producción y reorganización del espacio (Robirosa, 2002).

2.1.3. Conceptualización y debates teóricos sobre la prospectiva

Hasta ahora, gran parte de la literatura existente sobre prospectiva y construcción de escenarios dentro del proceso de planificación estratégica territorial se caracteriza por situarse dentro del plano metodológico, es decir, en proporcionar componentes básicos que constituyen al proceso de construcción de los escenarios prospectivos, haciendo énfasis en las técnicas más adecuadas para construirlos. Aunque algunos de estos trabajos desarrollan reflexiones sobre cómo aplicar este método para el manejo de la incertidumbre dentro del proceso de la toma de decisiones estratégicas, no coinciden con la perspectiva que asume esta tesis.

Se asume un enfoque que parte de identificar las características de la prospectiva, más específicamente las del método de construcción de escenarios prospectivos dentro del proceso de planificación estratégica territorial, para posteriormente dar cuenta de su pertinencia, limitación y aporte real en el proceso del manejo y reducción de la incertidumbre en la toma de decisiones a la hora de planificar estratégicamente el territorio, ya que dentro del debate de la utilización de la prospectiva como herramienta de planificación en América

Latina, autores como Concheiro (2007) consideran que, en general, en Iberoamérica la prospectiva esta subdesarrollada y contiene un carácter apolítico y sospechoso ya que:

El número de estudiosos de la prospectiva activos en la región es mucho menor que el existente en otros países y regiones, practicándose fundamentalmente en unos cuantos centros, en los que se encuentra la mayoría de quienes se dedican al campo, con escasos y ocasionales vínculos con los grupos que realmente toman las decisiones importantes para los países de la región y con los decisores de la región misma, la prospectiva posee un carácter apolítico, en cuanto a que no se evidencia una participación efectiva de los estudiosos de la prospectiva en la construcción de políticas públicas de mediano y largo plazo y es sospechosa con tintes que socialmente la asemejan a la adivinación y con segmentos importantes de tomadores de decisiones que, si los escenarios prospectivos no coinciden con su propia visión de las cosas, lo interpretan como muestra de la existencia de intereses políticos o económicos que guían e inducen los escenarios futuros en direcciones preestablecidas. Por último, para este autor la prospectiva es desconocida ya que el público en general y administradores oficiales poseen poco conocimiento en cuanto a la naturaleza, posibilidades y limitaciones de la prospectiva. (p. 14)

En relación con el origen y el concepto de prospectiva, este fue desarrollado inicialmente en Francia y surge a partir de la preocupación por la reconstrucción del país a causa de la Segunda Guerra Mundial, con miras al desarrollo económico, dicha preocupación condujo a la elaboración de diversos planes nacionales, los cuales requerían de distintos análisis frente a lo que podría ocurrir en el porvenir. De esta forma, la prospectiva se convierte en una herramienta importante dentro de la planificación francesa, la cual buscaba orientar el desarrollo industrial, contemplando las necesidades y tendencias sociales y económicas de ese momento.

El enfoque prospectivo francés posee diversos pensadores, pero podría señalarse como referentes principales a Gastón Berger y Bertrand de Jouvenel, los cuales dieron origen a la corriente voluntarista de prospectiva, también conocida como *escuela francesa*, la cual se centra en la elección del futuro. Es nombrada de esta manera dado que, para estos dos autores la elección es un acto de voluntad. La corriente de estudios de futuro tanto de Berger como de Jouvenel está basada en la identificación de futuros posibles o *futuribles* para escoger el más conveniente y fabricarlo desde el presente, es decir, que el futuro irá a ocurrir en la

medida en que se prepare por medio de acciones precisas, para estos autores el futuro no se predice si no se construye.

Berger (1964) considera que la prospectiva es el estudio de los porvenires posibles y la ciencia de comprender anticipadamente, este autor señala que la prospectiva es una disciplina que reclama un esfuerzo de imaginación creativa, ya que no se trata de deducir el futuro a partir del pasado, sino de apoyar los cálculos en la reflexión partiendo de las posibilidades verificadas, extrapolando los resultados de su progresión, de su transformación, sólo dentro de los límites que se juzgan razonables.

Por su parte, el filósofo Jouvenel (1966) aportó el concepto de futuros posibles o *futuribles* dentro del campo de la prospectiva que posteriormente desarrolló Berger (1964). Este no se interesó por el futuro probable sino por los futuros posibles al igual que Jouvenel (1966), quien señala que no es conveniente imaginar un solo futuro, ni concebirlo como una realidad lineal que proviene del pasado y da indicios de su paso por el presente, por el contrario, suprime de su análisis la linealidad como criterio para leer y analizar la realidad, adoptando una percepción múltiple de dicha realidad (Mojica, 2011).

En relación con lo anterior, Mojica (2011) señala que la prospectiva, al no privilegiar la percepción del futuro como una realidad única, necesariamente acepta la posibilidad de que allí ocurran múltiples situaciones, ya sea como evolución o ruptura del presente, de hecho, la indagación de los futuros posibles contribuye a una nueva forma de leer la realidad y genera alternativas múltiples a la situación del presente. Es necesario resaltar que estas visiones de lo posible no deben ser precisamente continuaciones o variaciones del presente sino, en muchos casos, fenómenos que constituyen discontinuidades y rupturas de las condiciones presentes. Para realizar análisis del futuro es importante tener en cuenta las categorías de pasado, presente y futuro; el futuro depende del presente, porque las acciones que se realizan actualmente van a permitir moldear determinado tipo de futuro (Mojica, 2008). Es decir, la realización del futuro depende directamente de las decisiones de los actores y éstas dependen de un acto de la voluntad.

Para comprender las lógicas de la prospectiva, es necesario preguntarse ¿quién elige el futuro? De acuerdo con Mojica (2008), es necesario tener en cuenta que el futuro puede ser explorable o construible. En cuanto al futuro explorable, este está conformado por los futuros

posibles, es decir que corresponde al ejercicio de la anticipación, contemplando aquello que podría ocurrir dentro del ámbito de la conjetura. El futuro explorable es en consecuencia, el territorio de la verosimilitud, en donde se puede contemplar aquello que no ha ocurrido pero que podría ocurrir. Con respecto al futuro construible, Mojica (2008) señala que es el territorio de la acción lo que supone la gobernabilidad que poseen los actores sociales para que los futuros posibles se conviertan en realidad. En este punto los actores sociales⁴ eligen el futuro, pero no es suficiente indicar los futuros que pueden ocurrir sino que, además, es necesario que los actores sociales involucrados estén en capacidad de convertirlos en realidad.

Mojica (2008) considera que cada actor social ejerce determinado grado de dominio dependiendo de la necesidad que tenga de defender sus intereses. Partiendo de esta situación, se propician dos posibilidades, por un lado, si los intereses de determinado actor concuerdan con los de otros actores se generará la posibilidad de establecer alianzas implícitas o explícitas o, por el contrario, si existen divergencias de intereses, se pueden generar conflictos. Es en este punto donde la prospectiva moderna asume como reto importante involucrar a los diferentes actores sociales en la construcción colectiva y consensuada del futuro. En la siguiente Figura 1 se exponen los puntos de partida para prever el futuro propuestos por Fernández (2007).

⁴ Dentro de la teoría prospectiva, Según Mojica (2008) lo que interesa no es el hombre particular sino los seres humanos agrupados en colectivos que podríamos llamar “actores sociales”. Teóricamente los actores sociales se pueden agrupar en cuatro familias: el Estado, los medios de producción de bienes y de servicios, la academia y la sociedad civil.

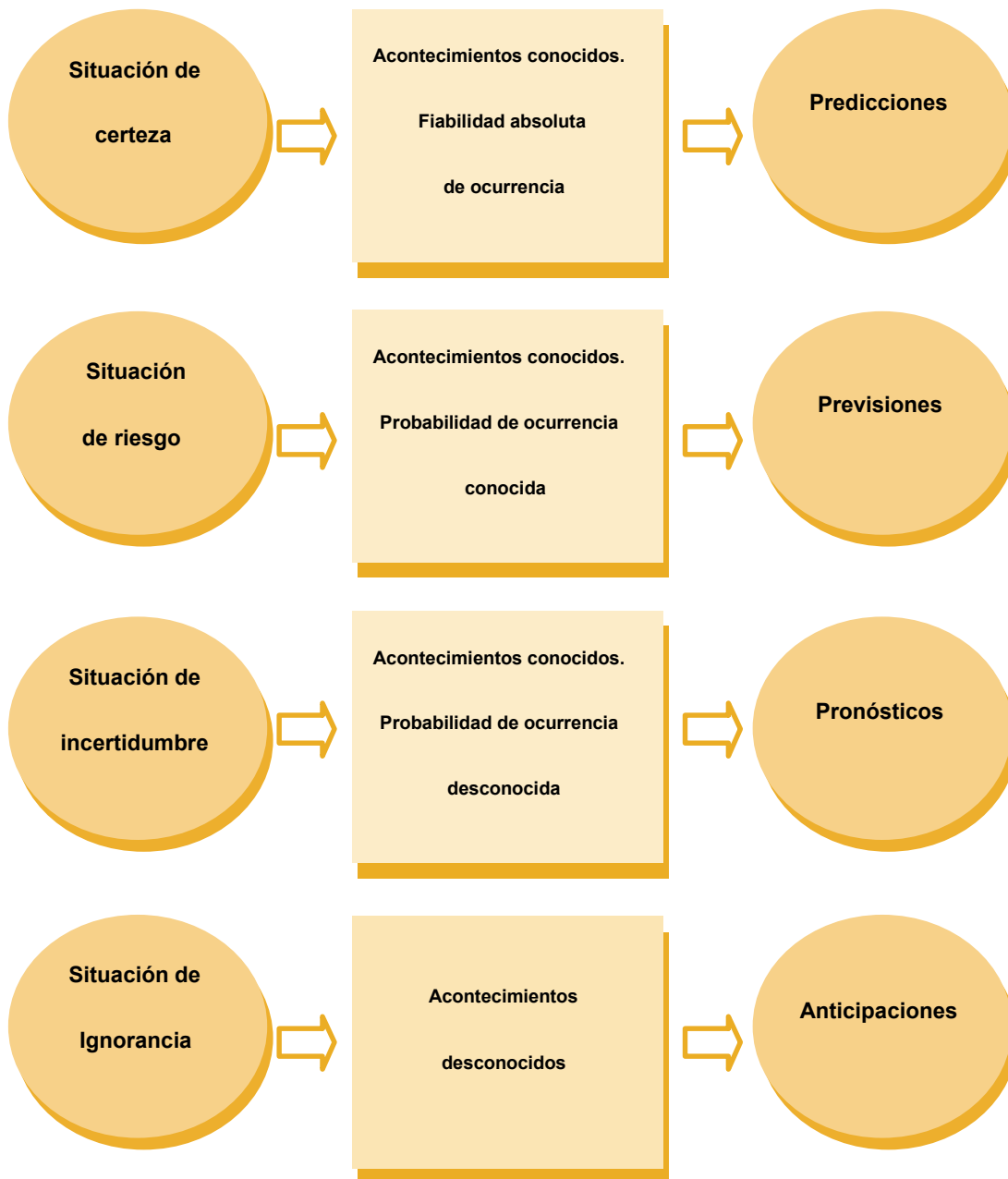


Figura 1. Fernández (2007).

En consecuencia, para Mojica (2008) la prospectiva se puede definir como el método que plantea el análisis del futuro en un tiempo que aún no llega, del cual pueden derivar sorpresas por no prever lo que ocurrirá. Es decir, en el binomio duda-decisión, se interpone la prospectiva, con el propósito de reducir la falta de certeza sobre el costo de una solución en el largo plazo.

Otro de los autores que desarrolla el concepto de prospectiva es Michel Godet, conocido como el tercer fundador de la prospectiva después de Jouvenel y Berger. Godet (2007) propone un modelo con una serie de métodos y herramientas, las cuales considera pertinentes para realizar análisis que se consideren prospectivos. Según él, para comprender este concepto es necesario realizar una vinculación entre planificación, estrategia y prospectiva, dado que están íntimamente ligados en la práctica y cada uno de ellos conlleva al otro e incluso se entremezclan. Para el autor, la prospectiva sin estrategia se convierte en un simple ejercicio de imaginación y la estrategia sin prospectiva es un ejercicio de improvisación, siendo este último caso muy común dentro del ámbito de la planificación pública. Es así como Godet (2007) considera que la prospectiva estratégica no difiere en sus principios básicos de la planificación, ya que ambas orientan su objetivo a concebir un futuro deseado conjuntamente con los medios necesarios para alcanzarlo. Al respecto, el autor señala:

Para ser fecundo, es decir: portador de futuro, el matrimonio entre la prospectiva y la estrategia debe encarnarse dentro de la realidad cotidiana y dar lugar a una verdadera movilización de la inteligencia colectiva a través de la apropiación (por todos los actores concernientes, situados desde arriba hasta abajo de la jerarquía). A pesar de que los conceptos estén muchísimo más próximos de lo que se admite generalmente. Así pues, la definición de la planificación propuesta por Ackoff (1972) "Concebir un futuro deseado así como los medios necesarios para alcanzarlo" no difiere en absoluto de la definición que nosotros proponemos para la prospectiva, donde el sueño fecunda la realidad, donde el deseo y la intencionalidad es fuente productora de futuro, donde la anticipación ilumina la preactividad y la proactividad. (Godet, 2007, p.8)

En síntesis, Godet (2007) considera que la prospectiva constituye una anticipación (preactiva y proactiva) para alumbrar las acciones presentes con la luz de los futuros posibles y deseables, que como método posibilita imaginar futuros posibles, deseados, pensados y escenificados desde el presente, vislumbrando no solamente un futuro como en la imagen objetivo de la planificación tradicional, sino que se elaboran varios futuros que pueden materializarse a través de una secuencia particular de acciones ejecutadas desde el presente. De acuerdo con el estudio de caso de esta investigación, es necesario dar cuenta de la noción de prospectiva dentro del contexto Latinoamericano, Miklos (2008) considera que la prospectiva en la región ha actuado como un método funcional en la elaboración de políticas

públicas adoptado en el campo de las decisiones, ya que introduce porvenir y ensancha las posibilidades de cambio que toda política pública sustenta (Salas, 2013). En consecuencia, la prospectiva debe ser entendida como:

Una herramienta para la planeación estratégica, para la anticipación, pero no como un instrumento que garantiza el cambio. Su materia prima es el futuro, un tiempo elongado que sustancialmente difiere del pasado (retrospectiva) y del presente (coyuntura). Por tanto, es un saber que posibilita introducir novedad en las explicaciones y ser un factor de cambio social, ello convierte a la prospectiva en un instrumento innovador que conjuga un pensamiento que mezcla lo deseable con lo posible. (Miklos & Arroyo, 2015, p. 71)

Abordar de manera integral la prospectiva en esta investigación supone la necesidad de articularla con múltiples conceptos teóricos y metodológicos. Para desarrollar dicho análisis integral, se contemplan dos perspectivas las cuales posibilitarán un estudio coherente, específico y pertinente de la prospectiva, comprendida como una disciplina innovadora que comparte diversas metodologías y prácticas para la reducción de la incertidumbre en la toma de decisiones estratégicas.

La primera perspectiva de análisis hace referencia al carácter histórico y evolutivo de la prospectiva en América Latina, realizando una mirada panorámica y crítica de los factores que han impulsado su adopción en la región a nivel gubernamental. La segunda perspectiva corresponde a lo contextual, donde se dará cuenta de algunos rasgos políticos, económicos, sociales y culturales en los cuales se desarrolla la adopción de la prospectiva y el método de construcción de escenarios en Argentina, tomando como estudio de caso el Plan Estratégico Lobos 2020, en el cual fue utilizado dicho método.

2.1.4. Evolución de la prospectiva en América Latina

Yero (1997) sostiene que el surgimiento de la prospectiva en América Latina se da a partir de la década del sesenta y asocia su origen al curso de un debate sobre el desarrollo y la planificación, en el cual se trataban temas en torno al modelo de sociedad deseado y los ejes de los futuros alternativos. Los trabajos prospectivos realizados en esta década tenían como finalidad evaluar la viabilidad económica y política de los futuros explorados. Entre los estudios más sobresalientes se encuentra el trabajo realizado por Varsavsky (1966) en el

Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela y los trabajos de la CEPAL a mediados de la década del sesenta, los cuales elaboraban modelos económicos posibles.

Por su parte, Medina (2013) afirma que la creación de organismos nacionales como secretarías e instituciones de promoción de la ciencia, junto con la tecnología a finales de los años sesenta y la utilización que se hizo de ejercicios de prospectiva fue la señal del surgimiento de la prospectiva en América Latina. Posteriormente, en la de cada del ochenta se genera una ruptura dentro del contexto latinoamericano, lo cual trae repercusiones significativas dentro de la reflexión prospectiva en la región. Es necesario decir que, en el transcurso de esta década en América Latina se da la crisis de la deuda, la cual se propagó por toda la región ocasionando tanto el estancamiento económico como la ruptura del equilibrio económico, esto se evidencia principalmente en tasas de inflación y en déficit fiscales elevados (Medina & Ortégón, 2013).

A partir del contexto descrito, se hizo evidente la necesidad de abordar la incertidumbre y el futuro de manera más sistemática a como se venía realizando. Se genera una significativa tendencia a la planeación prospectiva, comenzando a realizarse numerosos estudios de visión de país para el año 2000 y años posteriores, entre estos estudios se encuentra *Colombia posible; México 2010; Argentina siglo 21; Chile 2000*, entre otros (Cuervo, 2014). Para la década del noventa, el panorama es poco alentador en cuanto a la realización de estudios de futuro debido a la escasez de centros dedicados a la prospectiva, a la ausencia de continuidad, a la poca existencia de especialistas y a la poca difusión de los estudios. Para Yero (1997), estos obstáculos se abrían superado con la llegada del siglo XXI, con una comunidad de prospectivistas más amplia, dedicados a los estudios de futuro. Se evidencia el incremento de los ejercicios prospectivos en gran parte de América latina a nivel nacional, sectorial y territorial principalmente, aunque se registran pocas visiones que abarquen todo el conjunto de la región.

En términos generales y coincidiendo con Bitar (2014), el diseño de políticas públicas en América Latina adolece de escasa profundidad estratégica e insuficiente perspectiva de largo plazo, lo que representa, para este autor, una reducción de la posibilidad de aprovechamiento de oportunidades o de contener riesgos a tiempo.

Dentro de las consideraciones expuestas sobre la evolución de la prospectiva en América Latina, los autores mencionados coinciden en afirmar que, para impulsar estudios prospectivos en la región es indispensable ligarlos al diseño de estrategias, sean estas de carácter regional, nacional o sectorial, de manera que se traduzca en contribuciones prácticas para los diseñadores de políticas de los gobiernos (Bitar, 2014). De lo contrario, se caerá en el riesgo de que los ejercicios, trabajos y debates prospectivos se alejen de la contingencia y pierdan importancia para la acción.

2.2. La Prospectiva dentro del proceso de planificación territorial

Según Fernández (2006), la prospectiva territorial puede definirse como una tentativa sistémica para observar a largo plazo el futuro de la ciencia, la tecnología, la economía, la política y la sociedad con el objetivo de identificar las tendencias emergentes, que probablemente generarán las transformaciones en el territorio. Para darle claridad a este concepto, el autor considera necesario exponer los cinco elementos que constituyen todo ejercicio prospectivo:

1. Anticipación. Realización de previsiones de futuro sobre tendencias a largo plazo de índole social, económico y tecnológico.
2. Participación. Desarrollo de métodos interactivos y participativos que involucren a una gran variedad de actores en las tareas de análisis y reflexión estratégica.
3. Redes. Constitución de nuevas redes sociales en el territorio.
4. Visión. Formulación de visiones estratégicas que guíen el dictado de políticas y la elaboración de planes de desarrollo.
5. Acción. Determinación de implicaciones de las previsiones del futuro para la toma de decisiones y la puesta en marcha de acciones. (Fernández, 2006, p. 82)

Es evidente que estos cinco elementos coinciden con los atributos de cualquier plan estratégico, sin embargo, partiendo de estos elementos, la prospectiva territorial posibilita informar las decisiones de los actores públicos y privados sobre política territorial, construyendo en la mayoría de casos redes entre expertos, los cuales están involucrados en

el desarrollo territorial y posibilitan mejorar la capacidad local para tratar asuntos a largo plazo.

Esto implica concebir el territorio desde una perspectiva multidimensional, multitemporal y multiseccular, lo cual indica que ya no son suficientes los diagnósticos centrados en los análisis diacrónicos ni las aproximaciones al futuro por medio de las tendencias, sino que es necesario la adopción de metodologías y técnicas que desde una mirada integral y estratégica posibiliten identificar, entre un abanico de posibilidades, las configuraciones territoriales posibles, seleccionar la más adecuada dentro de las aspiraciones colectivas y elaborar las acciones específicas para lograrlas (Salas, 2013).

Para lograr el propósito anteriormente señalado, Espinosa (2004) considera que es la prospectiva territorial, vista como un instrumento que posibilita una mirada integral y estratégica, la que permite obtener configuraciones territoriales deseables y posibles a partir del diseño de escenarios territoriales y estrategias de desarrollo endógeno. El surgimiento de este instrumento tiene lugar en Europa hace más de una década y se relaciona con la búsqueda de una mayor autonomía para los territorios subnacionales. En este sentido, la prospectiva territorial se ha extendido ampliamente en Europa, Estados Unidos y parcialmente en América Latina. Los métodos utilizados son similares, pero las características y condiciones de cada territorio donde esta se aplica hacen que se generen resultados únicos y acordes a cada contexto.

Tal como venía señalando Espinosa (2004), la prospectiva territorial brinda herramientas técnicas para explicar y comprender el modelo de desarrollo actual o sistema territorial y sus tendencias o gérmenes posteriores, posibilitando imaginar variados escenarios de futuro o modelos de desarrollo, evaluando cambios y opciones para poseer conocimiento acerca de nuevas necesidades, demandas, oportunidades y nuevas ideas actuales y futuras. Esta herramienta, como lo indica Espinosa (2004), se dirige hacia asuntos claves y estratégicos para horizontes temporales de diez años o más. Sumado a los aportes descritos, Salas (2013) considera que la prospectiva territorial da respuesta a los interrogantes sobre las decisiones a tomar, contribuyendo con la reducción de la incertidumbre y haciendo factible visualizar cambios territoriales posibles, en función de la participación de diversos actores y de condiciones o variables clave.

De acuerdo con las consideraciones expuestas, es necesario mencionar que como toda herramienta de planificación la prospectiva también posee limitaciones. Fernández (2012) señala que esta exige la realización de largos análisis y el establecimiento de redes de expertos que no logran resultados inmediatos y a su vez, requiere de ciertas políticas que pueden ser difíciles de implantar en instituciones territoriales emergentes y con escasas competencias.

Para esta investigación, se asume la prospectiva territorial como una herramienta de planificación estratégica que por sí sola no resuelve problemas, sino que se asume como un medio favorable para esclarecer los problemas, las limitaciones, las expectativas de futuro y las estrategias para la transformación territorial. Lo anterior supone una labor compleja y retadora, que involucra comunidades e instituciones con actitud proactiva e innovadora, para que sea posible orientar los rumbos de la gestión del territorio con estrategias emergentes que logren responder a las incertidumbres y cambios que lo atraviesan.

2.2.1. Prospectiva territorial y escenarios

Dentro de la prospectiva, existe un amplio abanico de métodos y técnicas que posibilitan realizar estudios de futuro en casi todos los campos del conocimiento, Fernández (2012) clasifica a los métodos de previsión del futuro en dos enfoques: cuantitativos y cualitativos como se observa en la figura 2. Para este autor, la elección de un método de previsión de futuro depende de varios factores como: el objetivo de la previsión, el contexto en que se va a desarrollar las variables objeto de previsión, la complejidad de la técnica, los recursos accesibles para su realización, entre otros.



Figura 2. Fernández,(2012)

Los métodos de previsión de futuro cualitativos según Fernández (2007), se basan en intuiciones, conjeturas y opiniones de actores que poseen información previa sobre una situación determinada, aportando una cierta dosis de subjetividad a la previsión, considerados apropiados para analizar cambios estructurales de mediano y largo plazo. De esta manera, se expone a partir de algunas experiencias desarrolladas en diferentes campos (planificación territorial, educación, gestión del medio ambiente, etc.) que los métodos prospectivos cualitativos evidencian algunas ventajas. Por ejemplo, abordan adecuadamente los temas complejos e inciertos, no necesariamente requieren de indicadores cuantitativos, estimulan el pensamiento y la reflexión creativa entre actores y resultan apropiados cuando no hay datos pasados o presentes, o cuando a pesar de contar con datos históricos se están produciendo cambios relevantes en las condiciones del entorno que invalidan la utilización de series temporales. Es necesario resaltar que paralelamente a sus ventajas, estos métodos

cualitativos poseen ciertas limitaciones como: generan imágenes de futuro excesivamente idealistas, la claridad de los análisis depende en gran medida de los expertos consultados y requieren técnicas que complementen la información y cuantifiquen las previsiones, las cuales no son útiles para programar acciones a corto plazo.

Como muestra representativa de los métodos cualitativos y como objeto de estudio de esta investigación, el método de diseño de escenarios prospectivos según Medina (2013) fue utilizado por primera vez de forma sistemática a mediados de los años cincuenta por la Rand Corporation, con fines de estrategias militares. Posteriormente, la consolidación del diseño de escenarios como herramienta prospectiva y estratégica aplicada a la toma de decisiones se dio en los años setenta por la multinacional del petróleo Royal Dutch Shell, actualmente este método se utiliza con mayor frecuencia en el ámbito empresarial, sin embargo, dentro de la última década se ha comenzado a utilizar para llevar a acabo ejercicios de prospectiva territorial principalmente en países de Europa y América Latina.

Desde el punto de vista teórico, autores como Salas (2013) definen a la construcción de escenarios como un método que posibilita ordenar las percepciones acerca de los entornos futuros alternativos que pueden afectar un territorio, en este sentido, el diseño de escenarios se constituye como “un proceso sistemático para esbozar el futuro a largo plazo de una ciudad o de un territorio mediante la reflexión estratégica” (Fernández, 2012, p.82). Con respecto a estas consideraciones, es necesario aclarar que los escenarios no son predicciones deterministas del futuro sino, como lo menciona Fernández (2012), son instrumentos que ofrecen visiones especulativas y coherentes sobre posibles futuros alternativos. Coincidiendo con Fernández (2007), el método de construcción de escenarios dentro del proceso de planificación estratégica del territorio descansa en un proceso continuo de participación y evaluación por parte de agentes públicos y privados del territorio analizado, este proceso debe coincidir con las actividades de participación que generalmente se llevan a cabo en los planes estratégicos, con el objetivo de que se retroalimenten.

Retomando el planteamiento de Salas (2013) sobre prospectiva territorial y escenarios, se considera que este método dentro de los ejercicios de prospectiva territorial es “la

representación del posible comportamiento e interacción de las variables clave, los procesos socio-territoriales, así como de los actores involucrados en el cambio territorial, en el mediano plazo” (Salas, 2013, p. 62). Por su parte, la construcción de escenarios con fines de planificación estratégica territorial u ordenamiento territorial implica:

- i) reconocer dentro del universo de variables clave, aquellas que son motores de las transformaciones; ii) pronosticar las condiciones futuras de dichas variables así como sus posibles interacciones, y iii) reconocer que las hace sensibles, en otras palabras, qué interviene para que sus características o comportamientos varíen en el tiempo y en el espacio. Conduce, por tanto, a construir la secuencia de eventos que impulsarán las transformaciones en el territorio. (Salas, 2012, p. 63)

En la Figura 3 se expondrán los aspectos vinculados al diseño de escenarios los cuales Salas (2013) establece como procesos de cambio territorial.

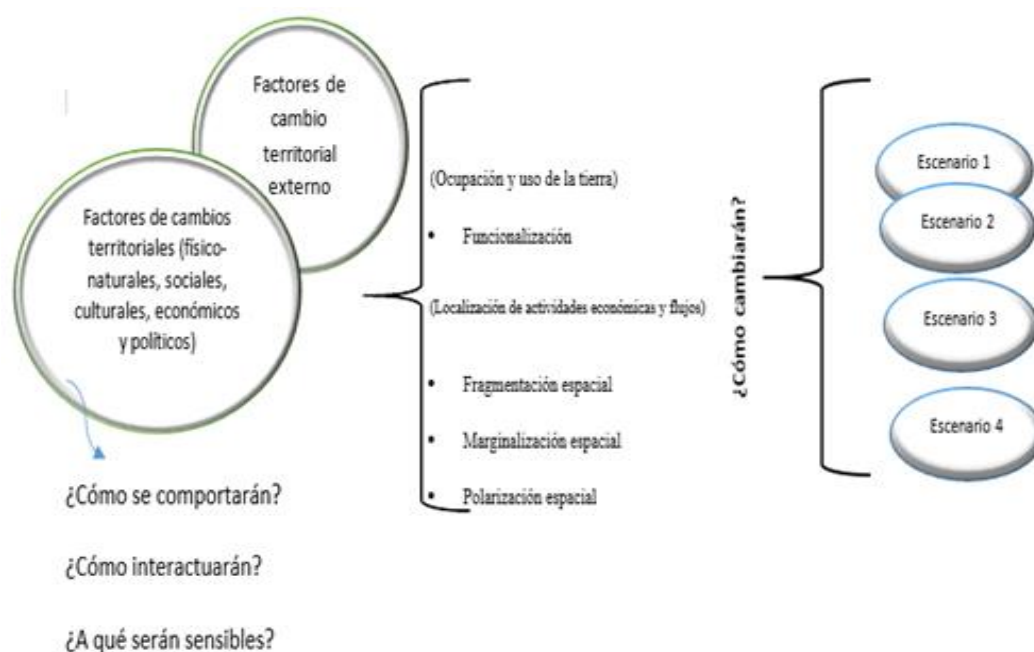


Figura 3. Salas, (2013).

Dentro de este marco, se ha expuesto la integración entre las categorías prospectiva territorial y construcción de escenarios, las cuales se asumen como categorías complementarias en el

proceso de planificación estratégica territorial. La articulación del método de construcción de escenarios con estas dos categorías es donde se considera que se desarrollará la mayor riqueza analítica de esta investigación, ya que posibilita dar cuenta de los aportes o limitaciones que poseen métodos innovadores dentro del proceso de planificación del territorio, como lo es la prospectiva territorial y el método de construcción de escenarios.

De acuerdo con lo anterior, en esta investigación se asumirá el método de construcción de escenarios prospectivos dentro del proceso de planificación estratégica territorial como “descripciones a largo plazo sobre la situación futura del territorio y la secuencia de eventos que, considerando los tangibles e intangibles, caracterizarán el desenvolvimiento de los procesos socio-territoriales y favorecerán el paso del territorio actual al territorio futuro, posible o deseado” (Salas, 2013, p. 65). En este sentido, la construcción de escenarios actúa como una referencia para planificar cómo conciliar el territorio futuro con los objetivos y aspiraciones de desarrollo, así como la elaboración de las estrategias que, desde el presente, proporcionan la prevención o resolución de problemas (Salas, 2013). Por último, es necesario mencionar que para este estudio, el método de construcción de escenarios no se asumirá como el centro de la planificación del territorio ni como un fin por sí mismo, ya que los esfuerzos de la planificación estratégica deberán dirigirse a la formulación estratégica de acciones de gestión.

2.2.2. Prospectiva y diseño de escenarios para el manejo de la incertidumbre en la toma de decisiones dentro del proceso de planificación estratégica territorial

Desde la perspectiva de Matus (1998), se distingue incertidumbre cuantitativa e incertidumbre cualitativa. La primera contiene situaciones en que los futuros alternativos posibles son conocidos, aunque la distribución de sus posibilidades no lo es. En cuanto a la incertidumbre cuantitativa, esta conlleva a situaciones donde la misma composición de las posibilidades futuras es desconocida e implica la toma de decisiones sobre apuestas difusas (Matus citado por Medina 2013). Centrándose en la incertidumbre cuantitativa, Matus (1998) considera que de acuerdo con las características y dinámicas del fenómeno se puede clasificar a esta en incertidumbre suave e incertidumbre dura.

La incertidumbre suave se presenta cuando la dinámica del fenómeno se produce de manera más o menos ordenada pero que aun así es compleja, como por ejemplo las oscilaciones de largo plazo. Este tipo de incertidumbre se genera o por la deficiencia de los métodos o por la inadecuada comprensión del fenómeno y no su estructura misma. En cuanto a la incertidumbre dura, esta hace referencia a que “es inherente a la estructura interna de la dinámica del fenómeno el cual se comporta de un modo parcialmente caótico, indeterminado y casual, este tipo de incertidumbre impone un límite absoluto a los métodos y a la capacidad de predicción” (Medina & Ortegón, 2013, p. 218). Dentro de este contexto, cualquier confianza en las probabilidades subjetivas puede ser una ilusión peligrosa, como indica Matus (1998). En consecuencia, la incertidumbre dura incluye las denominadas situaciones explosivas, las tendencias declinantes y las situaciones que tienden a la sorpresa.

Desde la perspectiva de Fernández (2012), la idea de incertidumbre es desarrollada desde la práctica de planificación territorial, más específicamente desde las dificultades básicas que gravitan sobre los planificadores destacando la constante incertidumbre que envuelve al futuro de los territorios, exponiendo que todo aquel que se enfrenta con la tarea de prever el futuro de un territorio a diez o quince años se encuentra con entornos cambiantes y con niveles de turbulencia importantes. En este sentido, las dificultades que experimenta el planificador al elaborar previsiones de futuro sobre el territorio se da en la mayoría de casos por las condiciones de partida que se encuentran al iniciar el proceso de planificación. Fernández (2012) expone cuatro posibles situaciones de partida a la hora de realizar previsiones.

La primera es una situación de certeza, en la cual se posee un sistema que tiene parámetros muy estables como por ejemplo, la órbita de los planetas. Al respecto, Fernández (2012) explica que:

se puede obtener datos fiables y por tanto se pueden predecir los acontecimientos de su futuro con gran certeza. En la segunda y tercera situación, la certeza se desvanece en favor del riesgo y la incertidumbre, dando lugar a previsiones y pronósticos menos favorables. (Fernández 2012, p. 72)

La cuarta situación es la que este autor denomina como situación de ignorancia, en la cual el planificador se encuentra ante sistemas muy complejos y dinámicos, en los que los

acontecimientos futuros no pueden ser definidos con precisión y consecuentemente son poco previsibles. Para Fernández (2012), esta última situación suele ser el punto de partida habitual en los procesos de planificación territorial.

A pesar de que el punto inicial del proceso de planificación territorial sea un contexto en donde la mayoría de veces se constituye como un sistema complejo y dinámico, el propósito fundamental del planeamiento es tomar decisiones en el presente para guiar actividades futuras con el fin de mejorar la calidad de vida de la comunidad. Este propósito de la planificación se logró desarrollar en los años cincuenta y sesenta dentro del ámbito de la planificación urbana y territorial, elaborando predicciones que funcionaron coherentemente gracias a la estabilidad socioeconómica presente durante estos años, sin embargo, desde mediados de los años setenta y a partir de las turbulencias geopolíticas y económicas surgidas en esta década, los errores de predicción fueron más frecuentes. El constante incumplimiento de las predicciones realizadas a largo plazo generó en alguna medida el descrédito de los modelos de simulación utilizados. El panorama para la década del noventa empeora para la realización de previsiones, ya que se produjeron cambios sustanciales que afectaban directamente los territorios.

Dichos cambios sustanciales hacen referencia a la instauración de un nuevo orden económico global, innovación tecnológica, y las nuevas estructuras político-administrativas. De acuerdo con este contexto, a finales de esta década surge la necesidad de contar con modelos de planificación que dieran respuesta a los retos de futuro y que posibilitaran manejar ciertas garantías de éxito frente a la incertidumbre que posee todo plan territorial a largo plazo, reflexionando en cubrir esta necesidad, surge la planificación estratégica territorial en la cual se vuelve a recuperar la formulación de visiones de futuro.

Por otro lado, y teniendo en cuenta la dimensión política de la planificación estratégica territorial la cual está sujeta a procedimientos técnicos, administrativos y políticos, Salas (2013) desarrolla el concepto de incertidumbre dentro del proceso de toma de decisiones en la función pública. Esta autora parte de considerar que las decisiones son resoluciones que se toman respecto a una cosa dudosa que puede poseer dos o más alternativas de solución, es decir, seleccionar una opción entre el abanico que se presenta frente a algo. Según las

características de lo que Salas (2013) denomina como *la cosa dudosa*, las decisiones varían en alcance espacial y temporal, y por lo tanto difiere su complejidad.

En este sentido, para Salas (2013) se afrontan decisiones de muy poca, poca, mediana, alta y muy alta complejidad, en las que tanto el político como el planificador enfrentan habitualmente decisiones de tipo complejo (frente a las cuales generalmente aparecen dudas), este conjunto de dudas se denominan incertidumbre. De acuerdo con lo anterior, Salas (2013) considera que existen cuatro factores que generan la incertidumbre y que además incrementan su complejidad. El primer factor corresponde al carácter multidimensional de las decisiones, ya que en el ámbito social se encuentra atravesado por factores altamente cambiantes e interactúan con otros ámbitos como el económico, el ambiental, el político y el cultural, lo cual acrecienta el nivel de incertidumbre. El segundo factor corresponde al ámbito sociogeográfico, al cual se le suman los factores tres y cuatro que corresponden al número y posición de los actores involucrados y a los posibles impactos que tengan las decisiones tomadas en la sociedad.

Retomando el factor sociodemográfico, a este se le relaciona con el rasgo multidimensional, multiactoral de la incertidumbre y con la multiescalaridad, lo cual dota de imprevisibilidad a ciertos acontecimientos donde no solo deriva de lo que ocurre en la escala, a partir de la cual se toman las decisiones, sino también de escalas superiores o inferiores que tornan más complejo el proceso. En cuanto al factor de número y posición de los actores involucrados, cada actor observa y percibe la realidad de forma particular y planifica su desenvolvimiento a partir de sus intereses. Cada uno de estos actores elabora dentro de una realidad dada una serie de situaciones a diferentes escalas geográficas y a partir de ello, se plantea qué hacer para alcanzar sus objetivos. Aunque Salas (2013) argumenta que desde la función pública, las decisiones están orientadas a satisfacer aspiraciones colectivas, lo cual requiere reconocer lo común y decidir entre alternativas de beneficio para el colectivo, en esta investigación no se asume la misma posición, por el contrario, se asume que desde la función pública no siempre se da dicha tendencia a que prevalezcan las decisiones que se toman en beneficio de lo colectivo. Teniendo en cuenta lo que se expuso en el apartado sobre el Estado, dentro de la función pública, en la mayoría de casos, esta se posiciona como acondicionadora y promotora de los intereses del capital privado, es decir, que los niveles de poder entre los

actores son diferentes, primando en gran parte los intereses de los actores privados dentro del proceso de toma de decisiones.

Retomando el último factor, el cual hace referencia a los posibles impactos de la toma de decisiones en la sociedad, Salas (2013) expone que para propender a la equidad y a la justicia social, el planificador debe:

Participar constante y activamente durante todo el proceso de toma de decisiones, en definitiva el planificador será el que pueda responder a preguntas como ¿Qué ocurrirá si se elige la opción N° 1 y no la N° 2? ¿Se están tomando en cuenta los aspectos claves en esa decisión? ¿Los resultados serán los esperados? (p. 25)

Para efectos de comprender estos interrogantes, la autora considera necesario manejar integral e integradamente suficiente información para acercarse a la dinámica del sistema a planificar, en este sentido, poseer suficiente información sobre los aspectos más dinámicos, sus condicionantes y determinantes generará la disminución de la incertidumbre sobre los resultados de las decisiones a tomar, sumado a esto, la utilización de métodos diseñados para aproximarse a la visualización de un futuro deseado y posible. Entre los métodos que se pueden utilizar para dicha aproximación están: la previsión, la prospectiva y el diseño de escenarios, los cuales están dotados para reducir la incertidumbre a nivel de duda razonable, posibilitando reducir el desconocimiento de los resultados más significativos de las acciones a realizar.

Teniendo en cuenta las discusiones teóricas sobre la incertidumbre y la toma de decisiones, y analizando estas dos categorías (el dinamismo de los cambios y sus capacidades de sorprender) dentro de las dinámicas actuales, se genera la necesidad de adoptar métodos que posibiliten aproximarse desde la toma de decisiones a ideas o esbozos que logren comprender las repercusiones de este dinamismo y cambios en el futuro. A partir de lo anterior, se remite a la prospectiva como un método para aproximarse a las características del futuro constituyéndose como medio para explorar qué puede ocurrir frente a la conjunción de un número dado de acontecimientos. La prospectiva es considerada por autores como Massiris (2008), Salas (2013) o Baena (2015) como un método de gran utilidad para disminuir la incertidumbre al momento de la toma de decisiones, haciendo la salvedad

de que la prospectiva no elimina la incertidumbre sino que la disminuye a través de la elección de alternativas con un importante nivel de certeza.

En cuanto al método de construcción de escenarios prospectivos y teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, el método de escenarios para esta investigación se asumirá como un proceso sistemático que penetra en la incertidumbre manejándose en la anticipación, donde sus varias direcciones permiten identificar con relativa claridad el abanico de situaciones posibles que se pueden presentar dentro de un territorio y así generar un mayor nivel de certeza dentro del proceso de toma de decisiones.

2.2.3. Síntesis de perspectivas teórico conceptuales sobre territorio, prospectiva, método de construcción de escenarios prospectivos y planificación estratégica territorial

Esta investigación se asume desde una matriz política “ya que el territorio constituye un fragmento espacial socialmente transformado, capaz de construir una unidad analítica para el desarrollo de políticas orientadas a delimitaciones espaciales concretas y a grupos poblacionales asociadas a estos recortes” (Cirio, 2016, p. 48). En este sentido y de acuerdo con Rodríguez & Di Virgilio (2011), el territorio se abordará desde su carácter dual, ya que al ser producto y proceso de la construcción de las relaciones sociales, recupera la dialéctica espacial y se convierte en contenedor de procesos políticos. Dentro de esta caracterización el Estado se toma como el agente principal de transformación del territorio, pero no es el único, pues se otorga un papel importante a los actores privados. Lo anterior posibilita en este estudio una reflexión sobre su vinculación con los fundamentos teóricos, los procesos metodológicos de la prospectiva y el método de construcción de escenarios dentro del proceso de planificación estratégica territorial.

Dentro del marco de políticas de planificación, como lo es el caso del Plan Estratégico Lobos 2020, el concepto de planificación estratégica se asume como un proceso sistemático, creativo y participativo que elabora las bases de una actuación integrada a largo plazo, definiendo el modelo futuro de desarrollo. A su vez formula estrategias y cursos de acción para alcanzar este modelo, lo cual implica un continuo proceso de toma de decisiones involucrando a los agentes locales. De acuerdo con lo expuesto anteriormente, y coincidiendo con Serra (2009), dentro del proceso de formulación del plan estratégico se

genera complementariedad entre la estrategia y la prospectiva, ya que, por un lado la prospectiva posibilita la capacidad de identificar, a través del método de construcción de escenarios, hipótesis alternativas de futuro que puedan construir objetivos y ayudar a identificar los retos y oportunidades posibles dentro del territorio analizado. Por otro lado, la estrategia proporciona su capacidad de análisis determinando cuál de todos los futuros que se construyeron de manera coherente puede ser el más posible y conveniente para el territorio.

La combinación de estas tres herramientas (planificación estratégica territorial, prospectiva y construcción de escenarios prospectivos) constituye un análisis relevante en esta investigación, en cuanto al aporte y las limitaciones de métodos innovadores como lo son la prospectiva territorial y el método de construcción de escenarios dentro del proceso de planificación estratégica territorial. Dicho análisis surge, en parte, de argumentos como los de Serra (2009), Salas (2013) y Fernández (2012), los cuales coinciden en exponer que donde se vislumbran los efectos positivos de la utilización de la estrategia, la prospectiva y el método de construcción de escenarios es en los procesos de toma de decisiones relevantes o con grandes implicaciones de futuro que puede poseer un territorio. Considerando que estas tres herramientas son indispensables frente a la velocidad de los cambios económicos, sociales, tecnológicos y geopolíticos actuales, es necesario concebirlas en conjunto y no de manera individual, ya que una sin la otra no cobran sentido.

Es necesario exponer que, tanto la planificación estratégica, como la prospectiva y el método de construcción de escenarios son herramientas de planificación relativamente nuevas e innovadoras de gestión del desarrollo. Estas plantean cambios y transformaciones que suponen tener que vencer resistencias y limitaciones, lo cual constituye el objetivo central de esta investigación que busca dar cuenta desde el proceso de planificación estratégica territorial de los fundamentos teóricos y las derivaciones metodológicas de la prospectiva territorial y más específicamente del método de construcción de escenarios, sus aportes y limitaciones en el manejo de la incertidumbre dentro del proceso de toma de decisiones, el cual se considera como un proceso complejo dentro de la planificación territorial.

PARTE 3. PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN ARGENTINA

3.1. Relación entre modelos de acumulación en Argentina y planificación territorial

Dentro del análisis del territorio, la planificación y el desarrollo, a continuación se abordará la relación de estas tres categorías a partir de la descripción de las políticas de planificación territorial y las características económicas y políticas en las diferentes etapas históricas de Argentina. En este sentido, y coincidiendo con Cirio (2016), se partirá por considerar que el proceso de planificación territorial es una actividad que involucra lo político-académico y que además posee un carácter prospectivo, dicho proceso ha tenido fuertes vínculos con los modelos de desarrollo vigentes al momento de su formulación e implementación, lo cual implica “reconocer que hay estrechos vasos comunicantes entre los objetivos globales que se pretenden imponer a la sociedad por los sectores dominantes en cada coyuntura histórica y la normativa espacial que acompaña a los respectivos estilos de desarrollo” (Clichevsky y Rofman citado por Cirio, 2016, p. 79).

De esta manera, se opta por relacionar el territorio y sus políticas de planificación dentro de la categoría de modelo de acumulación, ya que permite generar un análisis más detallado sobre las políticas y variables económicas y las fracciones de clase en recortes de tiempos breves y alcances espaciales específicos (Varesi, 2013). Lo anterior posibilita un análisis estructural de las lógicas que se dan dentro del proceso de construcción de políticas territoriales. Para dar cuenta de la relación entre territorio, políticas territoriales y modelos de acumulación se realiza, en un primer momento, una descripción panorámica de América Latina en relación con estas tres categorías, posteriormente se desarrollara una descripción en el contexto Argentino, el cual comprenderá el periodo de tiempo de 1947- 2014.

La planificación territorial en Argentina tuvo sus inicios dentro del primer plan quinquenal en el año 1947, donde se creó el primer organismo nacional de planificación que se llamó Consejo Interministerial. Para el año 1952, y como resultado de la grave situación económica por la cual atravesaba el país, se elabora un Plan Económico en donde se promulga, por medio del poder ejecutivo, la sanción del segundo Plan Quinquenal. Allí fueron organizadas instituciones como la Dirección Nacional de Planeación y el Consejo Federal de

Coordinación. Dentro de este segundo plan quinquenal se evidencia el interés por las cuestiones espaciales y la reactivación económica de las regiones periféricas, es necesario exponer que, si bien existió la elaboración de estos dos planes quinquenales, su ejecución estuvo atravesada por dificultades de orden material, económico y financiero.

Para los periodos posteriores, Cirio (2016) comienza analizando los modelos de acumulación, la gestión y planificación del territorio en Argentina a partir del periodo 1955-1976, periodo iniciado con el golpe de Estado en 1955. A este periodo se le puede caracterizar por el modelo de sustitución de importaciones que da lugar a un modelo de acumulación desarrollista, en el cual se experimentaron crecimientos económicos importantes, sin embargo, dentro del marco de dicho crecimiento económico, el modelo sustitutivo se encuentra con límites estructurales. Como expone Diamand (1972), la explicación a estos límites radica en las lógicas de la estructura productiva desequilibrada característica de la Argentina. El autor argumenta que la forma en que se definía la política económica y cambiaria generaba un comportamiento cíclico a modo de “péndulo”, ya que dentro de la expansión de la economía, las divisas obtenidas por los sectores más competitivos no resultaban suficientes para financiar las importaciones requeridas por las manufacturas.

Para la solución de este comportamiento se recurre a la devaluación que, al generar alza en los precios de los productos de la canasta familiar y estar relacionada por una restricción fiscal y monetaria, generó una transferencia de ingresos cuyo resultado era un proceso recesivo y permitía equilibrio en el balance de pagos. Este proceso de devaluación se hace presente ante cada crisis, sin embargo, Diamand (1972) considera que la forma en que se llevó a cabo este proceso generó una afectación en las importaciones, evidenciando un proceso equilibrado pero haciendo que el ciclo de recesión volviera a aparecer. Además, dentro de este modelo de acumulación se dan procesos de *stop and go*, lo que implica que posterior a un crecimiento económico se genere crisis representada en estrangulamientos del balance de pagos externos, ello conduce a procesos de recesión e inflación por la devaluación de la moneda doméstica.

Posteriormente, Portantiero (1989) señala que dentro de este periodo se genera un antagonismo entre dos campos de interés, dos alianzas de clase lideradas, por un lado, por el

capital imperialista (estrechamente relacionado a la estructura productiva) y por otro, por la acción del proletariado explotada. Esto generó lo que este autor denomina como empate hegemónico, proceso en el cual desde el año 1955 no habría una relación directa entre dominación económica y hegemonía política en el marco de un escenario de crisis orgánica, Lo anterior daría lugar al golpe de Estado de 1976 interpretándose como estrategia por parte de la fracción dominante en el campo de lo económico para poder convertir a su favor la crisis orgánica, cambiando su predominio en hegemonía.

En este sentido, Cirio (2016) considera que la situación de crisis al interior de los bloques dominantes y el intento por terminar con el juego político a partir del golpe de Estado de 1969, da lugar a una situación revolucionaria representada en el Cordobazo. Lo anterior produjo una gran crisis hegemónica del modelo sustitutivo y una conflictividad a nivel social que se manifestó en la radicalización del componente social en este contexto.

Dentro de las lógicas del contexto anteriormente expuesto, se puede considerar que existió una intervención importante por parte del Estado dentro del proceso de planificación del territorio desde un enfoque de planificación, regional a partir de la adhesión de modelos de polos de desarrollo. Por el contrario, Cirio (2016) destaca que dicha planificación tuvo un carácter más formal que concreto, ya que se evidencian escasas acciones planificadoras instrumentadas en el territorio en cuanto a marcos regulatorios generales, donde el Estado genera políticas de carácter explícito e implícito que alentaban o no a ciertas actividades productivas. Existen algunas iniciativas que se produjeron en este periodo, las cuales evidencian un bajo nivel de implementación, como por ejemplo, el Sistema Nacional de Planeamiento en el año 1967 y el organismo de Región Metropolitana dependiente del Consejo Nacional de Desarrollo CONADE en 1967. Estas iniciativas buscaban dar respuesta a problemáticas como el desequilibrio espacial en la distribución de la población y de esta manera intentar generar un desarrollo uniforme en las diferentes regiones del país.

Aunque se rescatan las iniciativas de este periodo, es necesario decir que herramientas como los libro-plan y el respectivo análisis de las experiencias anteriormente nombradas, son evidencias que no pudieron superar las dificultades comunes al proceso de planificar el territorio, ya que existió un nivel muy bajo de participación de la comunidad, intervención fiscalista a través de inversión en infraestructura y con niveles bajos de implementación.

Sin embargo, Cirio (2016) considera que estas iniciativas orientadas a la planificación regional son coherentes con las lógicas de acumulación de capital que se despliegan en este modelo.

El segundo modelo de acumulación corresponde al modelo liberal-corporativo (1976-1983) el cual se desarrolla en el marco de las lógicas del régimen neoliberal y se caracteriza por la irrupción de una nueva dictadura militar con la cual se introduce un cambio en el funcionamiento económico. Lo anterior generó transformaciones en el régimen, dejando atrás la industrialización basada en la sustitución de importaciones, es decir que, estos cambios no se entendieron como la construcción de un nuevo patrón de acumulación de capital que se instauró a partir del agotamiento económico del anterior modelo, sino como una interrupción forzada por un nuevo bloque dominante (Basualdo, 2006).

En este sentido, Cirio (2016) destaca las grandes transformaciones ocurridas dentro de este periodo, las cuales se basaron en las corrientes liberales y ortodoxas del pensamiento económico con gran impacto en la economía y sociedad argentina. En cuanto a políticas desarrolladas en el transcurso de este modelo, se exponen en apariencia como contradictorias, ya que no se otorga un perfil estrictamente liberal a la intervención. Esto implica un grado de ambigüedad importante en las políticas implementadas, ya que contienen medidas orientadas a disminuir el peso del aparato estatal dentro de la economía frente a otros que suponían una importante intervención económica tales como: promoción industrial y planes de obras públicas (Cirio, 2016). Tal ambigüedad y contracción se analiza como funcional a los intereses económicos y políticos de la clase capitalista conformada por grandes empresas nacionales y extranjeras vinculadas a la acción estatal.

Dentro del contexto anteriormente expuesto, el proceso de planificación territorial pierde importancia y centralidad como proyecto global de alcance nacional y regional. Sin embargo, es necesario decir que la planificación territorial comenzó a partir de instrumentos normativos dentro de este periodo aplicado por los gobiernos locales mediante decretos, códigos de ordenamiento; con el desarrollo de lógicas de planificación urbana. Dentro del marco de Capital Federal se implementaron con mayor magnitud normas tendientes a reorganizar el territorio, sin embargo, Cirio (2016) considera que dichas normas (como la sanción de la ley 8912 de 1977 o la ley de locaciones urbanas) tienden a fomentar la

segregación socioterritorial y son regresivas frente a los logros sustitutivos. Además, dentro de la vigencia de este modelo, en consonancia con el enfoque neoliberal asumido, el rol del Estado como actor principal de la planificación del territorio se modifica y se concede este rol al mercado como estrategia de desregulación y privatización de las ciudades. Sumado a esto, se cuestiona la planificación como herramienta válida, dando prioridad al desarrollo de proyectos autónomos como dispositivos para la transformación territorial.

Posteriormente, para la culminación de la etapa dictatorial, dentro de las lógicas del primer gobierno de la transición democrática representada por Alfonsín (1983-1989), en el intento del gobierno por desarrollar un plan de corte nacional desarrollista lanzando el programa de ajuste heterodoxo, lo cual no dista de los rasgos representativos de la orientación económica estatal de la dictadura, se generó la consolidación de un grupo reducido de grandes firmas estrechamente relacionadas al accionar del Estado. El hecho de que haya existido un cambio en el régimen político durante este periodo de tiempo hizo que se reafirmaran los principales ámbitos privilegiados de acumulación generados en el periodo anterior, lo cual ocasionó la formación de una poderosa fracción empresaria en detrimento de los sectores populares (Cirio, 2016).

Consecutivamente está el modelo de convertibilidad (1989-2001), donde todos los rasgos estructurales y coyunturales que exhibía el modelo anterior terminan con la crisis hiperinflacionaria de 1989. Esto desencadena un conflicto entre las fracciones del capital que conforma un bloque dominante, interpretando dicha crisis como el resultado de la crisis terminal de un modelo intervencionista de Estado. También se consideró la ineficiencia económica y la rigidez de la pugna distributiva, en relación al capital-trabajo (característica del modelo sustitutivo), como parte central que justificaba la crisis y para su salida se optó por los principios neoliberales.

De acuerdo con estos principios y bajo la presidencia de Menem, se da lugar a una serie de cambios estructurales importantes tales como la desregulación económica, la privatización de empresas estatales, la instauración del régimen de convertibilidad, la reforma del estado y la flexibilización del mercado de trabajo como principales políticas. Lo anterior genera consecuencias importantes dentro de la estructura política, económica y social de Argentina. Como rasgo característico de este modelo, la profundización de la extranjerización de la

economía Argentina género fuga de capitales, que a su vez provocó una gran reprimarización de la economía, así como desindustrialización, niveles altos de desempleo, pobreza y endeudamiento externo.

Dentro de este contexto se da un crecimiento económico y auge de la convertibilidad inicial (1991-1993), pero posteriormente, dentro del periodo (1994-1998), se da un contexto donde se evidencian los límites del modelo y sus consecuencias sociales poco positivas como señala Cirio (2016). Este autor expone que dentro del último tramo del modelo de convertibilidad (1998-2001) ante un panorama de crisis estructural de la sociedad argentina y un nuevo gobierno (De la Rúa) se abre la posibilidad de un nuevo bloque hegemónico post-Menemista.

Para Basualdo (2006), en este periodo se evidencian dos propuestas alternativas al modelo vigente. Por un lado, está la propuesta por parte de los capitales extranjeros, los cuales proponían “profundizar el régimen vigente, remplazando la convertibilidad por la dolarización, la otra propuesta venía por parte de la oligarquía diversificada compuesta por grupos económicos y algunos conglomerados extranjeros, los cuales planteaban salir de la convertibilidad mediante una devaluación a la moneda local” (Basualdo, 2006, p. 55).

Siguiendo a este autor, la potencia de dicha propuesta será la que finalmente prevalezca, pues no se sustenta solamente sobre los intereses particulares de la fracción de capital que la impulsa, sino sobre la clase oligarca argentina en su conjunto, ya que los efectos distributivos de devaluación la benefician de igual forma. En consecuencia, dentro de este modelo, el cual adoptó una perspectiva neoliberal, se evidencia el retiro del Estado como actor principal dentro del proceso de planificación del territorio, compartiendo algunas similitudes con el modelo de la dictadura, donde se expone de igual forma el desarrollo de proyectos autónomos, desarticulados y carentes de visión integral liderada por el Estado y se pone en constante cuestionamiento la planificación como herramienta válida.

Bajo estas lógicas hegemónicas del neoliberalismo, se genera lo que Reese & Catenazzi (2000) denominan la municipalización de la crisis del Estado, en donde el municipio surge como el agente que posee la responsabilidad de liderar sus procesos de desarrollo territorial a través de la gestión de sus políticas territoriales, dando lugar al surgimiento de una verdadera constelación atomizada de experiencias de planificación en ámbitos locales, bajo los supuestos de la planificación estratégica (PE), el desarrollo local y endógeno (Cirio,

2016). Sin embargo, es necesario decir que en este modelo también existieron rasgos distintivos con respecto a los periodos anteriores, ya que la planificación es entendida como plataforma de despliegue de estrategias amplias de desarrollo dentro del contexto de un escenario nacional de competitividad entre territorios de libre mercado, dando lugar a la lucha y competencia dentro del contexto intraurbano con un fuerte sello economicista liberal y de gestión empresarial.

Reese (2001) considera que la planificación estratégica dentro de este modelo no logra superar las limitaciones de las formas anteriores de planificar el territorio, y que por el contrario, ratifica lógicas donde prima el crecimiento económico y el control social, mostrando bajos niveles de participación. Por último, se encuentra el modelo post-convertibilidad (2003-2014) el cual se ubica en el marco del régimen neodesarrollista, cabe mencionar que durante la culminación del régimen de convertibilidad se presenta un periodo de recesión y gran crisis (1998-2002) que representó una reducción aproximada del 20% del PBI. Sin embargo, a partir de 2003 y hasta aproximadamente el año 2007, se evidenció un acentuado crecimiento económico del 9% anual dentro del contexto internacional, caracterizado por la vigencia de las reducidas tasas de interés y elevados precios de los bienes primarios exportables del país (Basualdo, 2011).

En este modelo se expone la configuración de nuevas relaciones al interior de las clases dominantes, las cuales estarían constituida por siete políticas fundacionales: “1) la devaluación, 2) la implementación de retenciones a la exportación, 3) la pesificación asimétrica de deudas y depósitos, 4) el “salvataje” al capital financiero, 5) el default, y 6) el congelamiento y renegociación de tarifas; a la que luego se le agrega una séptima política, ligada a la inversión pública, que sin ser fundacional comenzó a jugar un papel relevante” (Varesi, 2013, p. 31). A esto se le suman los planes de obras públicas generados por la gestión Kirchnerista, la reimplementación de diversos subsidios para la producción de diferentes bienes y servicios y la creación de empresas públicas. De acuerdo con Varesi (2013), la fracción productiva exportadora constituye un eje central dentro de este modelo ya que contribuye de manera importante a la conformación de sus dos principales pilares de estabilidad: el superávit comercial y fiscal. Dentro de este contexto, la exportación de productos primarios y agroindustriales se complementa con un sector industrial dividido

entre grandes empresas y un amplio número de pymes de gran importancia en la generación de empleo, pero que a su vez posee tensiones de salarios y rentabilidad.

Las características de este modelo han generado transformaciones estructurales frente al escenario de las políticas socioeconómicas y el papel del Estado en sus distintos niveles jurisdiccionales dentro del proceso de planificación territorial. De acuerdo con Cirio (2016), las políticas macroeconómicas que se desarrollan en los años 2002 y 2003 dan paso a la redefinición de una serie de prácticas reflexivas en cuanto a las problemáticas que atravesaba al territorio y las herramientas e instrumentos para intervenir. El autor considera que, dentro del Neodesarrollismo el debate sobre la planificación territorial en Argentina recupera las discusiones que han estado presentes en las últimas décadas. Retomando a Reese (2001), el debate se ha desarrollado en siete ejes:

1) el rol del Estado en la planificación y gestión del territorio, 2) enfoques procesuales contra enfoques tradicionales de plan, 3) la disyuntiva entre lo integral y lo sectorial, 4) las consideraciones ambientales, 5) la participación-gestión multiactoral, 6) la cuestión local y la descentralización, 7) el papel de los distintos instrumentos de planificación y sus articulaciones (p. 97).

Dentro del periodo neodesarrollista en Argentina, se da el desarrollo de la temática con una participación importante de las instituciones y diversos niveles jurisdiccionales del Estado nacional, provincial y municipal. Algunas de las iniciativas que abordan la planificación y gestión del territorio son: la sanción en 2009 de la Ley provincial N° 8.051 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la Provincia de Mendoza, Las Acciones del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial, la Ley de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires y el Plan Estratégico territorial Argentina 2016 (PET). De acuerdo con estas iniciativas, lo que se busca es poder recuperar el rol planificador por parte del Estado con una perspectiva de escala nacional, incorporando a su vez el MERSUR y la UNASUR, principalmente en la integración física del territorio.

Dentro de este escenario, el énfasis está puesto en la planificación de inversiones en infraestructura y equipamientos sobre el territorio, así mismo se busca la motorización de actividades productivas, la generación de encadenamientos productivos de alto valor agregado y el acceso de toda la población a los servicios básicos promoviendo el equilibrio

regional (Cirio, 2016), permitiendo una articulación entre las instancias provinciales y subregionales con un proyecto de planificación centralizado y federal que conforman mecanismos de transferencia acorde a las características de acumulación de este modelo.

A manera de síntesis, a lo largo de este apartado se puede observar la centralidad del Estado como agente fundamental en la planificación del territorio, aún en contextos en los cuales las concepciones liberales han abogado por su retiro de estas funciones. También se evidencia que en gran parte de los modelos expuestos, las funciones primordiales de dicho Estado han sido representar de manera directa los intereses de la clase o fracción hegemónica asegurando el interés político general del conjunto del bloque en el poder, y procurando la construcción de hegemonía respecto del conjunto de la formación social, tanto de las fracciones dominantes como subalternas (Poulantzas citado por Cirio, 2016).

Por otro lado, es necesario mencionar que dentro del análisis de los modelos, se destaca el tradicional rol que el territorio ha tenido en las políticas de planificación, siendo subordinado a las dimensiones económicas, donde las políticas territoriales se pueden considerar, como lo menciona Cirio (2016), como “un tipo especial de política que desarrolla el Estado, por acción u omisión, buscando desplegar y favorecer diferencialmente en el espacio un sistema de transferencias de recursos que compensen intereses entre las fracciones de clase en su búsqueda de construir hegemonía” (p. 101). En este sentido, se podría decir que el proceso de planificación territorial estaría subordinado a los objetivos primarios del Estado, y se desarrollaría como una herramienta más orientada a facilitar la reproducción del capital sobre el territorio.

Para esta investigación se considera fundamental analizar el proceso de planificación del territorio teniendo en cuenta las imbricaciones con las funciones estatales capitalistas, con la especificidad que presentan en cada modelo, y así, no reducir el análisis solamente a los aportes y las limitaciones de la planificación estratégica territorial y al método de escenarios prospectivos.

PARTE 4. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

La presente investigación se desarrolla dentro de la lógica cualitativa, la cual Rodríguez (1999) referencia como aquella que posibilita estudiar la realidad en su contexto natural tal como sucede, intentando interpretar fenómenos de acuerdo con los significados que tiene para las personas implicadas. En este sentido y como se ha venido mencionando anteriormente, se aplicó como estrategia metodológica el estudio de caso, el cual se le considera como una herramienta que posibilita el análisis de fenómenos complejos en el tiempo, con escenarios sociales que cambian constantemente y con dinámicas de interacción de compleja interpretación (Piovani, Rausky & Santos, 2010). Para la presente investigación, el estudio de caso posibilitó confirmar, modificar y ampliar el conocimiento sobre el objeto de estudio, además esta estrategia facilitó desarrollar un proceso de exploración, descripción y comprensión de las complejas interacciones que se dan en la realidad.

Tomando como base los procesos de planificación del territorio, se llevó a cabo específicamente el estudio de la contribución del método de construcción de escenarios prospectivos en cuanto a la reducción de la incertidumbre dentro del proceso de toma de decisiones, tomando como estudio de caso el Plan Estratégico Lobos 2020.

A partir de la estrategia metodológica de estudio de caso, se buscó recolectar información relevante que permitiera la elaboración de un diagnóstico actual de la contribución del método de construcción de escenarios dentro del proceso de planificación del territorio. Esta estrategia permitió captar y reconstruir significados que posiblemente aportarán al debate sobre métodos y herramientas dentro del proceso de planificación estratégica del territorio que generen un desarrollo justo y equilibrado.

La aproximación al campo de la investigación fue realizada a partir de la aplicación de entrevistas semiestructuradas a informantes claves durante un periodo de seis meses. Esta herramienta metodológica permitió captar las lógicas y racionalidades de los diferentes actores que participaron de la investigación y se asumió como técnica que trasciende el registro de lo observable, dejando al descubierto la cotidianeidad, los códigos cotidianos de los actores analizados, posibilitando rescatar singularidades, producir y reproducir sentidos.

De acuerdo con lo anterior, la aplicación de las entrevistas permitió identificar cómo los sujetos entrevistados reconstruyeron el contexto de elaboración del plan desde sus puntos de vista. La muestra de informantes se compuso de funcionarios públicos y de algunos de los profesionales que conformaron el equipo consultor encargado de la elaboración del plan. Por otro lado, los ejes temáticos que orientaron las entrevistas semiestructuradas fueron:

- Identificación de actores claves que participaron dentro del proceso de construcción del Plan Estratégico Lobos 2020, específicamente en el ejercicio de la construcción de los escenarios prospectivos.
- Identificación del desarrollo metodológico de la elaboración de los escenarios prospectivos dentro del proceso de construcción del Plan Estratégico Lobos 2020.
- Identificación de las decisiones tomadas a partir de la construcción de los escenarios prospectivos para el desarrollo territorial del partido de Lobos.
- Comprensión de aspectos claves en la formulación de los proyectos que emergieron de la construcción de los escenarios.
- Identificación de la relación entre propuestas consensuadas entre los diversos actores que participaron en la construcción del plan, los escenarios prospectivos seleccionados como deseables y las decisiones tomadas una vez consolidada la construcción del Plan Estratégico Lobos 2020.

Las entrevistas aplicadas fueron diseñadas a partir de preguntas semiestructuradas, con base en los objetivos específicos de esta investigación. Para no revelar la identificación de los entrevistados, en referencia a ellos, dentro del análisis de la información aparecerán como Participante 1–2 equipo consultor (1-2) o Participante 1, 2 y 3 entrevistado funcionario municipal

Paralelamente, para la producción de la evidencia empírica se realizó análisis documental, también se recolectaron y analizaron datos de fuentes secundarias. El análisis documental consistió en el abordaje de las siguientes fuentes:

- Crónicas periodísticas de diarios locales
- Documentos públicos oficiales
- Documentos privados (libros, apuntes producidos por algún integrante del grupo consultor sobre la experiencia del Plan Estratégico Lobos 2020)

- Informes técnicos
- Investigaciones vinculadas a la temática

De este modo, la entrevista semiestructurada y el análisis documental fueron las principales técnicas metodológicas utilizadas para la recolección de la información. Tanto el análisis de las entrevistas como el análisis documental permitió generar el proceso de triangulación de la información dotando de validez a la información recolectada.

Por último, la estrategia de análisis de esta investigación dio cuenta de la contribución del método de escenarios dentro del proceso de planificación estratégica territorial para el manejo de la reducción de la incertidumbre en la toma de decisiones en el partido de Lobos. Para dar cuenta de lo anterior, se analizaron estas cuestiones desde dos grandes perspectivas una a nivel macro y otra a nivel micro, teniendo en cuenta:

- El rol del Estado frente a la adopción de visiones a largo plazo y su planificación a partir de la construcción de escenarios.

A nivel micro, con lo que respecta al estudio de caso se analizó:

- El estado del conocimiento del grupo consultor sobre construcción de escenarios prospectivos a escala territorial.
- Establecimiento de puntos de referencia frente a experiencias desarrolladas con un enfoque prospectivo y de utilización del método de escenarios por parte de los integrantes del grupo consultor.
- Las características de la cultura política para llevar a cabo los proyectos resultantes de la construcción de los escenarios prospectivos deseables.

PARTE 5. RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE CONTENIDO

5.1. Rasgos de la evolución actual de la prospectiva

En esta apartado se analizan e identifican los rasgos que definen la evolución actual de la prospectiva en América Latina y se exponen como referentes empíricos tres experiencias desarrolladas: Perú, Chile y Argentina. El criterio de selección de estas tres experiencias se

estableció a partir del carácter detallado en que se expone cada una frente a la utilización del método de construcción de escenarios prospectivos dentro del proceso de planificación territorial, con lo cual se buscó generar una mejor comprensión del proceso de construcción de dichos escenarios y su aporte en cada caso.

Dentro de las grandes etapas de la prospectiva en América latina, lo primero que se debe decir es que, la prospectiva no es una herramienta novedosa en la región. Si bien, establecer periodos resulta arbitrario, se puede distinguir de forma general tres grandes etapas en la evolución de la prospectiva en América latina. Dichas etapas no concuerdan de manera exacta con el avance de la planificación a pesar de que ambos aspectos mantienen una relación de interdependencia.

Período	Etapas
1960-1980	<ul style="list-style-type: none"> • Experiencias pioneras • Prospectiva científico-tecnológica • Obras de divulgación
1980-2000	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicaciones para el desarrollo científico y tecnológico y el desarrollo territorial • Divulgación en los medios de comunicación
2000-2012	<ul style="list-style-type: none"> • Expansión por América Latina • Evolución institucional: programas nacionales, centros, institutos, universidades

Figura 4. Medina, (2013)

De acuerdo con la Figura 4, la primera fase comprende el periodo de (1960-1980), la cual inicia bajo el liderazgo de Argentina, Brasil y México en la década del sesenta y setenta. Según el contexto de la época, la prospectiva se inspiró en lo que respecta a los grandes problemas mundiales y a los temas del desarrollo, teniendo como punto de referencia una contribución propia y original en América Latina frente a lo que esta era para Estados Unidos. Aunque Medina & Ortigón (2013) considera que dentro de estas décadas fueron pocos los esfuerzos realizados en la región sobre el tema de la prospectiva, estas escasas experiencias estuvieron direccionadas a la producción de publicaciones y proyectos.

Se considera importante destacar que, de acuerdo con datos expuestos por este autor, en la primera etapa, del total de proyectos realizados en América Latina, el 42% correspondió a la Argentina y el 15.4% a Brasil. Queriendo resaltar el trabajo realizado por la Argentina sobre prospectiva en este periodo, fue la Fundación Bariloche la encargada de elaborar los proyectos con un enfoque prospectivo.

En cuanto a la fundación, Amílcar Herrera coordinó entre 1974 y 1976 el equipo que diseñó el modelo mundial latinoamericano, este trabajo ha sido una respuesta desde el tercer mundo a las hipótesis catastróficas acerca del futuro planteadas por los modelos prospectivos mundiales, particularmente en el famoso trabajo “los límites del crecimiento”, propuesto por el club de Roma. El modelo de Bariloche constituyó un enfoque alternativo sobre la viabilidad de un estilo de desarrollo igualitario y auto sostenido. (Medina, 2013, p. 198)

Según Dagnino (1995), el modelo anteriormente expuesto de carácter normativo, sin pretensiones de neutralidad y supuesta objetividad científica, generó una línea de pensamiento académico y político con respecto a alternativas ecológicas y socialmente viables para el futuro común de los latinoamericanos. Los resultados de este trabajo se evidencian en el libro *¿Catastrofe o Nueva Sociedad? Modelo Mundial Latinoamericano: 30 años después* de Amílcar.

La segunda etapa corresponde a los años ochenta y noventa, donde era necesario que los estudios de futuro en América Latina avanzaran frente a diferentes aspectos como la carencia de la planificación normativa-tradicional, la crisis de la teoría social y la ausencia de proyectos sociales. Al respecto, autores como Filho (2009) y Hopenhayn (1994) consideran que en esta época se avanzó en conceptos como planificación situacional, perspectivas múltiples y la planificación, a partir del diseño de escenario. Para la segunda etapa, se generó el impulso de la prospectiva tecnológica, aunque paralelamente comenzó a tomar impulso la prospectiva territorial configurando, por tanto, la escala nacional y el referente sectorial.

En este sentido, los esfuerzos en la región aumentan de forma considerable con respecto a la etapa anterior, de acuerdo con Medina & Ortigón (2013) se empezaron a generar experiencias significativas que se manifiestan en la producción de más proyectos (59), publicaciones (56), encuentros (17), creación de instituciones y grupos de prospectiva (15) y actividades de formación como especializaciones o maestrías (4). De acuerdo con esto, los

países pioneros en la elaboración de publicaciones y proyectos fueron: Argentina, Brasil, Colombia y México. De estos países, México ocupó el primer lugar con la producción de (24) publicaciones seguido de Colombia, Brasil y por último Argentina.

En consecuencia, en estas dos primeras etapas los países mencionados se destacan en la región por generar esfuerzos significativos en cuanto a prospectiva y se evidencian varios puntos importantes:

La prospectiva se desarrolla en un contexto institucional relativamente hostil, por la llamada crisis de la planificación, evidenciando la transformación de las características y el rol que jugaba la planificación en el continente.

Dentro de este contexto, se dismantelan los aparatos nacionales de planificación y con ellos se dispersan los núcleos de capacidades formadas en la primera etapa de la prospectiva en la región, aunque es necesario resaltar que existió una pluralidad de ejercicios valiosos e interesantes a nivel internacional, nacional, territorial, sectorial e intersectorial.

En cuanto a la prospectiva territorial tendió a consolidarse a medida que avanzan los años noventa, ello se debe a que la globalización eleva el perfil asignado a las regiones según el desarrollo dominante, orientado a la macroeconomía y a la gestión centralizada del Estado, la competitividad internacional de regiones y donde la descentralización anima a los territorios a hacerse responsable de sus propios rumbos.

Dentro de este contexto, surge en 1997 la red Latinoamericana de prospectiva y aparecen los primeros nodos del proyecto del milenio de América Latina, en la Argentina, México y Venezuela. Retomando la fundación Bariloche y en dialogo con la PTAL (Prospectiva Tecnológica en América Latina) se generó una nueva respuesta latinoamericana a la problemática mundial, Según Castello (2000) su efecto más preponderante fue la difusión de los estudios sobre prospectiva en la región. (Medina, 2013, p. 205)

Lo anterior permitió, a un número importante de investigadores de la región, dominar las distintas técnicas y elaborar producciones de análisis sociales, escenarios de futuro y estrategias económicas y tecnológicas.

La tercera y última etapa corresponde a la primera década del siglo XXI hasta la actualidad, en América Latina surgen novedades institucionales, presentando un mayor nivel de continuidad frente a los esfuerzos por producir publicaciones y proyectos prospectivos. A

partir del apoyo de organismos internacionales y nuevos centros de estudios prospectivos, se evidencia el surgimiento de universidades interesadas en la temática. Lo anterior posibilita la configuración de redes de conocimiento generando que la comunidad prospectiva se encuentre en proceso de consolidación en varios países de América Latina.

Una clara representación del quehacer prospectivo en la actualidad es la formulación de tendencias de visiones de país, lo cual evidencia, de manera parcial, el aparente interés de varios países de la región por construir políticas públicas y estrategias de desarrollo de largo plazo dirigidas a la obtención de mayores niveles de desarrollo para la sociedad. Aunque es necesario aclarar que no todas las visiones de país con un horizonte de tiempo a diez o más años son orientadas o construidas a partir del uso de la prospectiva, ya que existen casos como el Plan Nacional de Desarrollo Visión Colombia II Centenario 2016 elaborado en el año 2005, donde las partes encargadas de la construcción de dicho Plan manifiestan que su construcción “no posee un enfoque prospectivo ya que estos no creen que el futuro se puede predecir” (DNP citado por Cuervo, 2014, p.12).

Entre los países que manifiestan haber adoptado la prospectiva como herramienta de planificación son: Argentina innovadora 2020, Brasil 2022, Guatemala 2032, Honduras 2038, México 2030 y Perú 2021 entre otros. A partir de la investigación realizada por Cuervo (2012) sobre las visiones de desarrollo a largo plazo y tomando como estudio de caso las visiones de Perú, Colombia, República Dominicana y Brasil, se evidencia que solo Brasil hizo uso en profundidad del enfoque y de las herramientas de la prospectiva. Las otras tres visiones de largo plazo desarrollaron procesos con gran uso del bagaje ofrecido por la planificación estratégica, no obstante, este autor considera que la búsqueda más profunda es semejante, ejecutar procedimientos que posibiliten empeños políticos e institucionales que generen transformación social con continuidad.

De acuerdo con el panorama anteriormente expuesto, se concluye que actualmente en América Latina existe un mayor interés por la prospectiva, aunque en la región el diseño de políticas públicas adolece de escasa profundidad estratégica e insuficiente perspectiva de largo plazo.

A continuación se presentan tres estudios de caso de tres países diferentes, los cuales sirven para esta investigación como referentes empíricos, ya que en todos se han adelantado

procesos de construcción de escenarios prospectivos a nivel territorial, con base en diversos procedimientos pero con un mismo objetivo: poder identificar escenarios que posibiliten tomar decisiones apropiadas generando niveles de equidad y desarrollo en los territorios intervenidos.

El estudio de cada uno de estos casos se realizó a través de cuatro ítems fundamentales. El primero, una contextualización general del territorio intervenido; el segundo, la identificación de las problemáticas que pretendieron resolver, siendo el tercero, la forma específica en que adoptaron el método de construcción de escenarios y cómo a partir de estos se planteó la solución de dichas problemáticas. Y por último, las conclusiones y aprendizajes que cada estudio deja para la presente investigación.

5.2. Futuro deseado para la zona de integración fronteriza Ecuador-Perú

Contextualización e identificación de problemáticas

Dentro del proceso de la firma del acuerdo de paz entre Ecuador y Perú en el año 1998, la relación bilateral entre estos países ha venido mejorando significativamente; sin embargo, aún existen desafíos a superar dentro del relacionamiento binacional, lo cual requiere de una mejor efectividad del accionar conjunto, especialmente en aquellos territorios fronterizos con mayores problemáticas socioeconómicas.

En este sentido, la dinámica fronteriza se torna compleja y frente a este panorama se requería de un proceso de creación de política pública con base en una planificación binacional de largo plazo, con enfoque y visión prospectiva como posibilidad para mejorar la calidad de vida de la población fronteriza históricamente vulnerable.

Utilización del método de construcción de escenarios

Dentro de esta experiencia se desarrolló un ejercicio prospectivo con el objetivo de generar condiciones favorables a la problemática anteriormente expuesta y además, poder afianzar la dinámica de la relación bilateral desde la perspectiva de una planificación de largo plazo,

acordada entre los dos países y haciendo hincapié en la elaboración de una estrategia de intervención en el territorio fronterizo.

La finalidad del ejercicio prospectivo a partir de la elaboración de escenarios , fue la visualización del futuro deseado en la Relación Ecuador-Perú el cual fue construido con un horizonte de largo plazo; utilizando preguntas generadoras como las siguientes: ¿cómo se visualiza a la zona fronteriza en los próximos años?, ¿cuál sería la situación ideal para ambos países en zona mencionada?, ¿cómo construir una situación futura que beneficie a ambas partes y que genere bienestar y desarrollo a los habitantes de la zona fronteriza? ¿Qué proyectos binacionales se podrían ejecutar de manera conjunta?”. (Jiménez & Ordoñez, 2016, p. 99)

Dentro de este ejercicio, se consideró que la reflexión prospectiva requiere de un grupo multidisciplinario que permita identificar las visiones heterogéneas y diversas sobre los escenarios posibles y deseables de la relación Ecuador-Perú, en la cual participaron funcionarios de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES, delegados del Plan Binacional, delegados de Ministerios Coordinadores, representantes de la sociedad civil y consultores expertos convocados. La metodología adoptada, para construir la visión a largo plazo, definir ejes, construir escenarios y priorizar acciones y territorios críticos (Jiménez & Ordoñez, 2016), sigue los lineamientos de la Escuela Francesa de Prospectiva Estratégica liderada por Michel Godet, la cual plantea el uso de la anticipación como herramienta para el accionar presente.

Para la construcción de los escenarios prospectivos, en este caso el proceso se constituyó en ocho etapas:

1. Especificación del sistema a prospectar
2. Elaboración de la matriz de análisis estructural
3. Construcción de ejes, visión, escenarios y políticas públicas binacionales
4. Priorización de territorios críticos
5. Sistema a prospectar
6. Esquema de la relación bilateral
7. Priorización de variables
8. Visión por ejes

En lo que corresponde a la especificación del sistema a prospectar, se partió de la realización de una delimitación geográfica, de la especificación y priorización de variables, a partir de la conformación de grupos de trabajo donde cada uno construyó una lista de variables para socializarla y posteriormente generar una lista única. Luego de identificar las variables que podrían incidir en el futuro sobre la relación binacional Ecuador-Perú, se definieron reglas de priorización como: la variable no tendrá impactos sobre la relación binacional, la variable tendrá una influencia muy débil, la variable tendrá una influencia débil, la variable tendrá una influencia media, la variable tendrá una influencia fuerte o la variable tendrá una influencia muy fuerte sobre la relación binacional. Una vez los participantes realizaron su calificación individual, se determinaron las variables de mayor impacto.

Posteriormente, se realizó el análisis estructural con la ayuda del software MICMAC, creado por el prospectivista Michel Godet. Este software funciona como una herramienta de estructuración de una reflexión colectiva, ofreciendo en este caso identificar las variables más influyentes y desestabilizadoras del sistema, las mismas que fueron incorporadas al Escenario Deseado de la Agenda Binacional Ecuador-Perú al 2048. En cuanto a la construcción de ejes, visión, escenarios y políticas públicas binacionales:

Se realizó un ejercicio para delimitar los ejes fundamentales de intervención y construir su evolución ideal, al combinar las evoluciones se determina la visión de desarrollo alcanzable así como los escenarios más ambiciosos pero factibles, derivándose de ello líneas de política pública binacional en las cuales intervenir directamente con acciones (planes, programas, proyectos e iniciativas)". (Jiménez & Ordoñez, 2016, p. 110)

Consecutivamente, se priorizaron los territorios críticos, con el objetivo de reducir las asimetrías de desarrollo, esto se construyó a partir de un modelamiento territorial, relacionando variables socioeconómicas y focalizando las áreas de intervención. De esta manera, se define la delimitación de los territorios a prospectar teniendo en cuenta un foco estratégico, un foco geográfico y un foco fundamental, los cuales tienen como base la consolidación de la ciudadanía fronteriza, garantizando la libre movilidad, la erradicación de la pobreza como prioridad binacional y la consolidación de una sociedad justa. En lo concerniente a la etapa del esquema de la relación bilateral, se le asignaron dos ejes transversales de inversión: la infraestructura social, ambiental y productiva y la privada,

basándose en los principios fundamentales, donde este esquema soporta los ejes estratégicos que más adelante se expondrán.

En cuanto a la priorización de variables “Para el ejercicio de prospectiva se estructura los ejes más importantes que resultaron hasta esta etapa de la relación bilateral de la Zona de Integración Fronteriza; posteriormente se proyectan sus respectivas descripciones, las variables y subvariables más importantes del sistema que se definieron por consenso. (Jiménez & Ordoñez, 2016, p. 113)

Posteriormente se elaboró una visión por eje priorizado. En esta experiencia se asumió la visión como:

Aquella que proyecta los deseos de ambos países en la búsqueda de un futuro mejor, en un medio ambiente específico, con los recursos físicos, financieros y humanos que se disponen. Es la imagen en el presente de una realidad futura deseable y ambiciosa, muy relacionada con las necesidades de los actores. (Jiménez & Ordoñez, 2016, p. 116).

Por último, se generó la construcción de escenarios, los cuales constituyeron para esta experiencia una forma de representar la realidad futura, la que podría pasar o les gustaría que se materializara; constituyeron la narración de hechos futuros que podrían ocurrir o no en el tiempo, en función de lo que los actores de la Agenda Binacional hagan o dejen de hacer en los próximos años. (Pinto citado por Jiménez & Ordoñez, 2016). En la Tabla 2 se expondrán los escenarios prospectivos que surgieron de las etapas anteriormente expuestas en la experiencia *Futuro deseado para la zona de integración fronteriza Ecuador-Perú*.

Tabla 2

Escenarios prospectivos ‘Futuro deseado para la zona de integración fronteriza Ecuador-Perú’.

<p>Visión binacional 2048</p>

<p>Hemos erradicado la pobreza y los ciudadanos de Ecuador y Perú ejercen sus derechos y acceden a bienes y servicios públicos de calidad gracias a una gobernanza multinivel</p>

articulada y supranacional que reduce las brechas de desarrollo social y territorial. Existe pleno empleo y garantías laborales debido a estrategias de cooperación y complementariedad económica con modelos socialmente inclusivos que han consolidado una dinámica productiva generadora de valor, conocimiento y transferencia tecnológica que posibilita redistribuir más equitativamente los factores de producción. Se ha consensuado la gestión de los bienes y servicios ecológicos creando corredores biológicos, manejo conjunto de: recursos hídricos transfronterizos, biodiversidad, climatología y riesgos ambientales, lo que ha generado una creciente industria basada en el bioconocimiento.

Escenario	Contenido	Lineamientos de política pública
Inclusión, cohesión social y cultural	Al 2048, la ZIF Ecuador-Perú ha consolidado un modelo de crecimiento y re-distribución social, que garantiza: la movilidad humana y la inclusión efectiva a grupos vulnerables, los derechos políticos y el acceso a los servicios fundamentales, habiendo alcanzado un alto nivel en la calidad de competencias para la educación y la formación de capital profesional, con acceso universal a sistemas de salud, garantizando el acceso al trabajo digno público y	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la implementación de mecanismos supranacionales para garantizar la protección de derechos de las personas en condición de movilidad humana, con criterios de corresponsabilidad binacional. • Garantizar inclusión efectiva a grupos vulnerables erradicando toda forma de exclusión, discriminación o violencia que permita la convivencia pacífica. • Promover la protección y promoción de la

	privado, con normas de convivencia a través del reconocimiento social, respeto a tradiciones y formas de vida como herramientas ciudadanas para incluirse global y localmente	diversidad cultural, el ejercicio de la interculturalidad, la conservación del patrimonio cultural, así como en la creación de redes de comunicación y de la circulación de contenidos simbólicos a través de los medios de comunicación y las industrias culturales.
Seguridad integral y confianza mutua	Al 2048 Ecuador y Perú han profundizado procesos solidarios y complementarios de buena vecindad, garantizando los derechos humanos y las libertades ciudadanas, mantienen políticas comunes en materia de combate al crimen organizado y delincuencia común, durante los últimos años ambos países han fortalecido sus procesos de producción de inteligencia, lo que ha permitido un mejor control de los fenómenos	Consolidar la paz, profundizando procesos solidarios y complementarios de buena vecindad. <ul style="list-style-type: none"> • Garantizar los derechos humanos y las libertades, fortaleciendo mecanismos e instrumentos bilaterales existentes y promoviendo el acceso óptimo a una justicia sin discriminaciones. • Garantizar la seguridad ciudadana y solución pacífica de conflictos, fomentando la reducción, prevención y protección de la población fronteriza

	<p>de inseguridad que venían afectando a la zona de integración fronteriza (trata de personas, drogas, contrabando, lavado de activos, armas, usura y sicariato, etc.); existe una óptima coordinación entre los sistemas de inteligencia policiales y militares lo que ha permitido la realización de operaciones conjuntas que permiten combatir de mejor manera a los grupos delincuenciales y del crimen organizado en ambos lados de la frontera.</p>	<p>de toda forma de violencia.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Profundizar los mecanismos de cooperación, coordinación e intercambio de información para combatir la delincuencia organizada transnacional (DOT): contrabando de mercancías, delitos hidrocarburíferos, tráfico de armas de fuego, municiones y explosivos (AFME), minería ilegal, tráfico ilícito de drogas, trata de personas y tráfico de migrantes bajo corresponsabilidad binacional.
Complementariedad económica sustentable	<p>Al 2048 en la ZIF, se han desarrollado encadenamientos productivos estratégicos y complementarios basados en criterios de pertinencia territorial, el comercio y la</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar encadenamientos productivos estratégicos y complementarios basados en criterios de pertinencia territorial.

	<p>inversión no son fines en sí mismos, sino un medio para soportar una zona de integración fronteriza socialmente justa, solidaria y equilibrada en la que se privilegia al ser humano, las relaciones sociales y la naturaleza, promoviendo condiciones de trabajo digno y redistribución equitativa de la riqueza; la complementariedad económica se fundamenta bajo el principio de “cooperar para competir” de tal modo que se promueve en todo momento una especialización productiva, eficiente y competitiva, en total armonía con las estrategias de lucha contra la pobreza y con la preservación de la identidad cultural de los pueblos y la naturaleza.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Articular el sistema de educación técnico, tecnológico y superior al sector productivo, público, privado y de la economía popular y solidaria impulsando la investigación, cooperación científica y tecnológica binacional con criterios de aprendizaje incluyente. • Impulsar programas de capacitación y formación profesional con pertinencia territorial para la generación de capacidades de la población fronteriza
Gestión integral de los recursos naturales	Al 2048 en la ZIF el uso del suelo es acorde a la	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer el Sistema Nacional de Áreas

	<p>vocación territorial y capacidad de acogida del territorio, esto gracias a que se logró coordinar y homologar clasificaciones para el uso y cobertura basados en un despliegue muy intensivo de coordinación de la información geográfica de ambos países; esto posibilitó la zonificación y gestión eficiente de la cobertura vegetal, unidades hidrográficas principalmente.</p>	<p>Protegidas y otras formas de conservación basadas en la gestión integral, participativa y la seguridad territorial de los paisajes terrestres, acuáticos y marinos para que contribuyan al mantenimiento de su estructura, funciones, ciclos naturales y evolutivos, asegurando el flujo y la provisión de servicios ambientales binacionales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fomentar la conservación de los ecosistemas y la conectividad de la biodiversidad en la zona fronteriza, de manera conjunta y corresponsable entre países.
Integración y conectividad	<p>Al 2048, la Zona de Integración Fronteriza será un territorio planificado y ordenado de manera conjunta que vinculará la inversión pública a programas y proyectos estratégicos,</p>	<p>Potenciar la infraestructura de bienes y servicios logísticos, transporte de personas para la integración y operatividad de corredores estratégicos bilaterales y regionales.</p>

	para la habitabilidad y desarrollo de asentamientos humanos binacionales.	<ul style="list-style-type: none"> • Potenciar servicios integrales de atención y control fronterizo en pasos de frontera en las diferentes modalidades de transporte que garanticen la movilidad humana, el flujo turístico y comercial.
--	---	--

Nota. Elaboración propia a partir de las paginas 101-106 del texto de Cuervo (2012)

Conclusiones – aprendizajes

Partiendo del diagnóstico de los ejes, del análisis de problemática y sus potencialidades, de la definición de variables dinamizadoras del territorio analizado, de los distintos ejes con un enfoque de largo plazo y de la propuesta de lineamientos de política pública, la experiencia “Futuro deseado para la zona de integración fronteriza Ecuador-Perú” apunta a que la construcción participativa de una visión de desarrollo a largo plazo posibilite generar una línea base referencial. Esto con el fin de que las entidades y actores que hacen parte del contexto binacional complementen su planificación territorial y encaminen la inversión pública hacia las intervenciones territoriales. Adicionalmente, se conseguir las metas de los lineamientos de las política pública que se elaboraron en este ejercicio (Jiménez & Ordoñez, 2016) a partir de intervenciones conjuntas mediante planes, programas, proyectos, normativa y regulaciones que incrementen la efectividad del accionar binacional en el territorio de frontera y así poder concretar los escenarios deseables construidos.

5.3. Escenarios exploratorios Valdivia 2020- Chile

Contextualización e identificación de problemáticas

En el año 1974 se definió en Chile una nueva estructura político-administrativa, remplazando la división en veinticinco provincias del año 1925, por una nueva división en trece regiones y cincuenta y dos provincias. Esta modificación implicó cambios en el status de algunas ciudades, este fue el caso de la ciudad de Valdivia. Esta ciudad pasó de ser capital en la división administrativa anterior, a una capital de segunda categoría, quedando dependiente

de la ciudad de Puerto Montt, la cual se constituyó como capital regional. Antes de esta nueva división, la ciudad de Valdivia era considerada la región más importante al sur de Concepción, un centro urbano de gran tradición por haber sido una de las primeras ciudades fundadas durante la conquista española.

La situación anteriormente expuesta generó la conformación de un fuerte movimiento ciudadano, el cual reclamaba por la reivindicación de la condición de ciudad principal y que se desdibujó con dicha modificación administrativa, creándose un comité que reunió transversalmente a todos los actores territoriales. Dicho comité mantuvo viva la aspiración y desarrolló una serie de actividades donde exigían el cambio de status de la ciudad de Valdivia. El pedido que reclamaba este comité se veía obstaculizado por una reforma constitucional.

Bajo este contexto, no se tenía claro el procedimiento ni solución para recuperar el status de la ciudad de Valdivia. Pensando en la planificación de esta ciudad como una redefinición futura de su desarrollo socioeconómico, se tomó la determinación de elaborar un proyecto de análisis prospectivo titulado “Estudio prospectivo de la provincia de Valdivia al año 2020”. El cual estuvo liderado por un equipo profesional de la Universidad Austral de Chile y del gobierno, específicamente funcionarios del Ministerio de Planificación Nacional.

Para este ejercicio se congregó a alrededor de 70 personas en los talleres de análisis y discusión, las que provenían de diversos sectores de la sociedad provincial y local. Se trató de contar con la participación de un variado grupo de actores representantes de las áreas empresarial, cultural, de organizaciones no gubernamentales, política, legislativa, municipios, sociedades de productores, entre otras. El estudio propiamente tal fue llevado a cabo por un grupo de trabajo formado por 17 académicos de la Universidad, pertenecientes a 10 Facultades, configurando un equipo multidisciplinario. El grupo se reunió durante poco más de un año con la finalidad de discutir y definir los roles y retos que este territorio deberá de asumir en el futuro, en el marco de un proceso de planificación prospectiva estratégica. (Coper, Rovira & Ulloa, 2015, p. 612)

Para la elaboración de este proyecto de análisis prospectivo, se adoptó la estrategia de construcción de escenarios, en horizonte de planificación de 20 años. La metodología usada fue la propuesta de Michel Godet basada en el Laboratorio de Investigación en Prospectiva, Estrategia y Organización (LIPSOR) que proporciona programas informáticos como el MIC-

MAC, para el *análisis estructural prospectivo* (correlación de variables) y el MACTOR para el *análisis del juego de actores*, para lo cual se contó con la colaboración de profesionales del Ministerio de Planificación Nacional que habían recibido formación sobre el manejo de estas herramientas.

La construcción de este proyecto se estructuró en seis etapas, de las cuales solo se desarrollaron cuatro, quedando las dos últimas como unas propuestas de carácter político antes que de carácter técnico. Las etapas que constituyen este ejercicio fueron:

1. Análisis situacional (dónde estamos). Inventario de la situación actual apoyado por un diagnóstico de problemas.
2. Identificación de las variables claves. Análisis estructural (para dónde vamos).
3. Análisis de la estrategia de actores (con quién o quiénes podemos ir).
4. Elaboración de los escenarios de futuro (hacia dónde queremos ir).

Las dos siguientes etapas deberían haber sido:

5. Diagnóstico estratégico o selección del escenario apuesta (hacia dónde podemos ir).
6. Establecimiento de un plan de acción (cómo podemos ir). (Coper et al., 2015, p. 613).

Para el desarrollo de las etapas, se requirió disponer de gran información que se considerada significativa para asegurar su utilización en etapas posteriores. Luego se definieron las variables y para cada una de ellas se elaboró una ficha que recoge la información retrospectiva actual y sus tendencias futuras. Para la etapa 1, se elaboró un diagnóstico del sistema definiendo los subsistemas que lo componen. Para esta experiencia se delimitaron sectores estratégicos como el agrícola, el desarrollo rural, el agua, el comercio y la alimentación. Y sectores transversales como MIPYMES, demografía, vivienda, educación y medio ambiente.

Una vez realizado el diagnóstico actual del territorio analizado, se pasó a la segunda etapa donde se efectuó el análisis estructural haciendo uso del software MICMAC. Los autores del proyecto manifiestan que este programa posibilitó reducir la complejidad del sistema, reteniendo solo aquellas variables que se identificaron como claves para la comprensión y el funcionamiento del territorio y eliminando aquellas que resultaron poco relevantes al estudio

Posteriormente se realizó el análisis de juegos de actores, esto con el propósito de:

Identificar los roles que le cabe a los diferentes actores involucrados en los procesos ligados al desarrollo territorial, así como la fuerza con que ellos intervienen y se interrelacionan, se aplicó el software MACTOR, del conjunto de herramientas de LIPSOR. De esta manera se pretende robustecer las bases para la formulación de las hipótesis de futuro de las variables bajo análisis. Para llevar adelante el análisis, se seleccionaron cuatro variables del conjunto de las definidas como motrices, es decir, de fuerte influencia sobre el sistema en su conjunto. Las variables elegidas fueron: Asesoría de la universidad a los desafíos locales y regionales, Gestión ambiental en Valdivia, Inversión turística y Organización social rural”. (Coper et al., 2015, p. 618)

Para cada variable se identificaron los actores más relevantes y se evaluaron las relaciones de fuerza existentes según la opinión acordada en un taller de expertos. Para Coper et al. (2015) cada uno de los actores identificados se relacionó con objetivos estratégicos formulados específicamente para cada variable, localizando por ese medio las convergencias y divergencias entre ellos. A manera de ejemplo de los resultados obtenidos a partir del análisis de actores para el caso de la variable gestión ambiental en Valdivia, los actores que evidenciaron mayor influencia fueron las organizaciones no gubernamentales, la Comisión Nacional del Medio Ambiente y las universidades (Coper, 2015).

Utilización del método de construcción de escenarios

En la etapa cuatro se realizó el análisis morfológico haciendo uso del software MORPHOL de LIPSO, posibilitando:

“La propuesta de los escenarios exploratorios de futuro. Para esto se seleccionaron las variables que presentaron los mayores grados de incertidumbre, ya que son ellas las que permiten intentar moldear el futuro. En este caso, las variables seleccionadas fueron 20 de las 45 consideradas variables clave en el análisis estructural. Un panel de expertos definió tres desarrollos futuros para cada una de estas variables, los que son sometidos al proceso de análisis morfológico. Se especificaron también las preferencias y exclusiones de las posibles combinaciones de hipótesis, con la finalidad de que reduzca el número total de combinaciones de escenarios” (Coper et al., 2015, p 619).

Como complemento al análisis morfológico, se desarrolla la quinta etapa a partir del método de expertos, haciendo uso del software SMIC el cual tuvo como base de partida una hipótesis fundamental y algunas hipótesis complementarias. Por medio de un formato de encuesta a expertos se buscó elegir aquellos escenarios que resultaron con la mayor probabilidad de ocurrencia según los expertos. Dentro de la lógica de este método fue necesario probabilizar los juegos de hipótesis generados en la etapa cuatro, de acuerdo con Coper et al. (2015), de las veinte variables seleccionadas en el análisis morfológico se redujeron a seis conglomerados según los resultados del método. Posteriormente, se sometieron a juicio de tres grupos de expertos, quienes además de opinar sobre la probabilidad de ocurrencia debían declarar su grado de conocimientos acerca de las variables que se evaluaban, lo que permitió ponderar opiniones. Una vez planteadas las consideraciones por parte de los expertos, se seleccionaron aquellas hipótesis con los mayores niveles de probabilidad de ocurrencia según los expertos consultados y posteriormente se configuraron los escenarios.

A partir del desarrollo de esta quinta etapa, se definieron seis escenarios diferentes en cuanto a la probabilidad de ocurrir, los cuales se contrastaron entre sí, a continuación se exponen en la Tabla 3 los escenarios probables resultantes del ejercicio prospectivo para Valdivia.

Tabla 3

Escenarios probables resultantes del ejercicio prospectivo para Valdivia

Escenario	Contenido
Primer Escenario: A la deriva en la tormenta	Valdivia continúa siendo una provincia. No ha logrado convertirse en una nueva región en el sistema nacional. La ciudad concentra las actividades económicas y de servicios, con lo cual ha reforzado el proceso migratorio desde las comunas periféricas. La economía no ha logrado despegar en ninguno de sus rubros tradicionales y además los tratados

	comerciales internacionales tampoco la han favorecido.
Segundo Escenario: Con el timón arribando a puerto	Se creó la Nueva Región de Los Ríos, uniendo en una misma unidad las antiguas provincias de Valdivia y Osorno. La economía se ha diversificado significativamente, en parte por el impulso de la inserción en mercados internacionales derivada de los tratados comerciales firmados por el país. El fuerte crecimiento se ha distribuido en las comunas de la Región, generándose polos de desarrollo al amparo de especializaciones productivas locales. El turismo y el desarrollo de nueva tecnologías en el campo de la bioenergía constituyen factores diferenciadores de esta región, apoyados por el desarrollo de la investigación en la universidad, la cual ha incrementado su compromiso con el desarrollo regional.
Tercer Escenario: Contenedores C.I.F.	La nueva región creada dentro de los límites de la antigua provincia de Valdivia presenta una economía diversificada e inserta en los mercados internacionales, en especial en aquellos países con los cuales Chile ha firmado tratados de libre comercio. Un ejemplo destacable lo constituye la evolución que ha tenido el mercado de la carne, que ha evolucionado

	<p>hacia nuevas especies, diferentes del vacuno que era tradicional. El turismo, sin embargo, no ha logrado consolidarse, quedando relegado solamente al flujo de turistas nacionales, cada vez más mermado. La Universidad ha sido un pilar importante en la evolución de la región, gracias a sus aportes en nuevas tecnologías, de la mano con las industrias regionales.</p>
<p>Cuarto escenario: Con el timón, sin puerto de destino</p>	<p>La creación de la región de Los Ríos en el marco de lo que era la provincia de Valdivia, ha implicado la creación de dos provincias, que sin embargo no se ha traducido en una disminución del centralismo en la ciudad de Valdivia, donde se han concentrado la población y las inversiones. El desarrollo tecnológico sólo ha ocurrido en algunos sectores tradicionales, sobre todo el forestal. Por su parte, el turismo ha quedado reducido tan sólo al plano nacional.</p>
<p>Quinto Escenario: Viento en popa, río abajo</p>	<p>Se abandonó el intento de convertirse en región, pero debido a todos los esfuerzos realizados en ese sentido se ha conseguido un mayor grado de autonomía en las decisiones a nivel provincial, lo que se ha visto fortalecido por la articulación entre el sector público y privado con la universidad. La economía se ha</p>

	especializado en la producción de insumos para alimentos, insertándose exitosamente en los mercados. Todo esto ha sido acompañado por un fuerte desarrollo de nuevas tecnologías.
Sexto Escenario: Contenedores F.O.B.	Valdivia continúa siendo una provincia de la Región de Los Lagos. La ciudad de Valdivia ha seguido concentrando población y actividades económicas. La economía provincial se ha diversificado, orientándose a mercados que demandan productos de alto valor agregado. El turismo se mantiene estancado, con un moderado aumento de los flujos nacionales. El dinamismo económico regional, en parte, se sustenta en el rol de la Universidad, pero sobre todo en un importante impulso a la innovación tecnológica.

Nota. Elaboración propia a partir del texto de Baena, G. (2015) Planeación prospectiva estratégica teorías, metodologías y buenas prácticas en América Latina.

Conclusiones – aprendizajes

El referente empírico, “análisis de la propuesta de escenarios exploratorios Valdivia 2020”, otorga a esta investigación una comprensión detallada de los distintos métodos que convergen dentro del ejercicio de construcción de escenarios prospectivos para un territorio. Además, se quiere resaltar el manejo dado a las cuestiones que arrojaron niveles altos de incertidumbre, para este caso, las incertezas tenían que ver con el resultado de la demanda por una nueva región, ya que la creación o no de ella resultó determinante para definir el futuro territorial. En este sentido, para darle tratamiento a esta incerteza, se definen un

conjunto de escenarios de futuro para el territorio de la entonces provincia de Valdivia, a partir de participación de un número importante de actores de diferentes ámbitos que posibilitó la pertinencia de las variables y la posterior selección de los escenarios de mayor probabilidad.

Por último, es necesario aclarar que para esta experiencia realizada en el año 2002 existió una evaluación ex post, la cual permitió determinar los errores y aciertos de este pronóstico resumidos en los escenarios resultantes. De acuerdo con Coper et al. (2015), con esta evaluación ex post se determina que la evolución de la zona ha seguido el derrotero señalado en el cuarto escenario.

Efectivamente, se creó la región en el año 2007 en lo que anteriormente era la provincia de Valdivia. Desde entonces se ha incrementado el nivel de concentración de población y actividades en la ciudad de Valdivia, la economía no da muestras de despegue, el turismo no ha logrado atraer flujos internacionales y enfrenta dura competencia interna (Coper et al., 2015, p. 623).

5.4. Experiencias de prospectiva territorial en el marco de procesos de Ordenamiento Territorial en Mendoza- Argentina. El caso del escenario apuesta Tunuyán 2030

Contextualización e identificación de problemáticas

En la provincia de Mendoza a partir de la sanción de la Ley N° 8051 en mayo de 2009, todos los municipios quedan obligados a realizar los planes de ordenamiento territorial. En ese contexto, nace el Proyecto piloto de Ordenamiento Territorial de Tunuyán, el cual surge de la motivación del Intendente del Municipio de ese momento, convocando a las instituciones público-privadas para dar inicio al proceso.

Esta experiencia se desarrolló en cuatro etapas:

1. Fase de preparación y focalización: en la cual se desarrolla una delimitación espacial, temporal y temática; articulaciones interinstitucionales; conformación de los ámbitos de reflexión y debate; construcción de capacidades locales; estrategias de comunicación y el diseño metodológico.

2. Fase de dinámica territorial: Caracterización dinámica y multidimensional de los procesos de transformación territorial, sus tendencias e incertidumbres a futuro.
3. Fase de construcción de escenarios: Identificación de procesos críticos; clasificación de invariantes estrategias e incertidumbres críticas; formulación de los interrogantes estratégicos sobre las incertidumbres críticas; construcción de la matriz morfológica y definición de la trama lógica y narrativa de los escenarios.
4. Fase de implicaciones estratégicas para la planificación y gestión territorial: Definición de estrategias, políticas y líneas de acción; evaluación de las implicancias del escenario deseado y el observatorio territorial sobre los procesos críticos y los escenarios.

Para la primera fase se desarrolló el diagnóstico del territorio, esto consistió en la recopilación, sistematización y análisis de información que orientó la toma de decisiones para el desarrollo municipal con base a sus potencialidades y limitaciones. Para este diagnóstico se tuvo en cuenta cuatro dimensiones, la primera de ellas es la *dimensión físico-natural*, que hace referencia a la forma en que se ocupa el suelo, cómo se dispone con relación a las cuencas hidrográficas, la aptitud y fertilidad de su uso, las amenazas ambientales, la vulnerabilidad y los riesgos; la segunda corresponde a la *dimensión agentes y actividades*, que refiere a las características de la producción, de la economía, de los usos de la tierra en términos productivos, de la identificación de los agentes que son parte de ese sistema de producción. Asimismo, se establece una *dimensión político institucional*, que hace referencia a los aspectos socio-culturales, a las normativas existentes sobre la regulación y uso del territorio. Por último, la *dimensión espacios adaptados* que refiere a las variables de disponibilidad, existencia de infraestructura, equipamiento y servicios, de educación, salud, transporte y culturales. (Vitale, Pascale, Barrientos & Papagno, 2016).

En la definición del diagnóstico y durante el desarrollo de las tres etapas siguientes, se planificó una estrategia de participación y socialización de información sobre el modelo territorial actual y al cual se le apuesta, con los pobladores del municipio, los sectores productivos, los diferentes funcionarios públicos del departamento, un foro asesor técnico y el equipo técnico.

Posteriormente, para este caso se realizaron seis talleres que permitieron acordar:

La priorización de los procesos críticos a partir de una matriz de correlación donde se definió la influencia-dependencia entre estas. Arribar a estas definiciones y resultados tomaron dos meses de trabajo por parte del equipo técnico y los referentes del Foro Reducido. Este proceso de trabajo colectivo contribuyó a la construcción de un marco de referencia común que implicó un desafío frente a los perfiles interdisciplinarios de los participantes, como así también fue posible construir (en el debate de posiciones) una mirada compartida sobre las características del Modelo Territorial Actual, sus puntos críticos, sus problemáticas para luego construir un horizonte hacia el futuro. (Vitale et al., 2016, p. 46)

Entre los puntos críticos contenedores de mayores niveles de incertidumbre están la crisis hídrica, la expansión de la frontera agrícola, la valoración y crecimiento del turismo, la disponibilidad energética a nivel provincial, el funcionamiento de servicios y equipamiento social y el proceso de implementación de leyes de ordenamiento territorial a nivel provincial y Nacional.

Utilización del método de construcción de escenarios

A partir de la identificación de estos puntos críticos anteriormente expuestos, se formularon los siguientes interrogantes para, posteriormente, construir los escenarios.

¿Será posible fortalecer la inserción productiva y asociativa de los productores del departamento de Tunuyán? ¿El Estado provincial de Mendoza continuará sosteniendo la política de consenso/concertación respecto del posicionamiento de la sociedad civil en relación a la mega minería? ¿Se continuarán afectando los recursos naturales y los servicios ecosistémicos del Departamento de Tunuyán a partir del avance/expansión de la frontera agrícola? (Vitale et al., 2016, p.50)

La formulación de estos interrogantes condujo a la elaboración de pertinentes hipótesis de futuro, es decir, las posibles respuestas a estas preguntas, sobre la trayectoria y desarrollo de las incertidumbres representadas en escenarios. En este caso concreto, para la construcción de los escenarios se utilizó el análisis morfológico, el cual posibilitó definir, desde un proceso analítico-combinatorio, los futuros posibles a partir del estudio de todas las combinaciones resultantes de la descomposición del sistema territorial. En este sentido, se diseñan tres escenarios como lo expone la Figura 5.



Figura 5. Vitale, Medina, Barrientos & Papagno, (2016).

De acuerdo al cuadro anterior, en este caso se elaboraron tres escenarios exploratorios: uno tendencial que hace referencia al camino “más probable y que se impone, teniendo en cuenta las tendencias inscritas en la situación presente. Este se construye a partir de la comprensión holística y crítica que aporta el diagnóstico del territorio; representa una prolongación del Modelo Territorial Actual al año horizonte” (Vitale et al. 2016, p 51). Para redactarlo se preguntó ¿Cómo sería el territorio si al año-horizonte 2030 todo sigue igual que hoy? La precisión y claridad de este escenario es clave para la construcción de los escenarios alternativos correspondientes al escenario optimista y pesimista.

En cuanto a estos dos escenarios (optimista y pesimista), los expertos se basaron en la exploración de situaciones extremas donde se determinaron a priori situaciones futuras del Departamento de Tunuyán. La construcción de estos escenarios implicó la modificación de las hipótesis de futuro que afectó la tendencia o la variación de los principales procesos del sistema territorial estudiado, se pudo obtener una serie de futuros posibles basados en apreciaciones diversas de la evolución de dicho sistema.

En este caso, no se explicitan los contenidos del escenario tendencial, optimista y pesimista, pero si se expone, a partir del desarrollo de las tres etapas, el consenso sobre el escenario

deseado y la visión de futuro a la cual se llegó y que está íntimamente relacionada con la cuarta etapa, vinculada a acciones estratégicas. Una etapa que en gran medida genera el sentido y la validez de los escenarios prospectivos construidos durante el proceso.

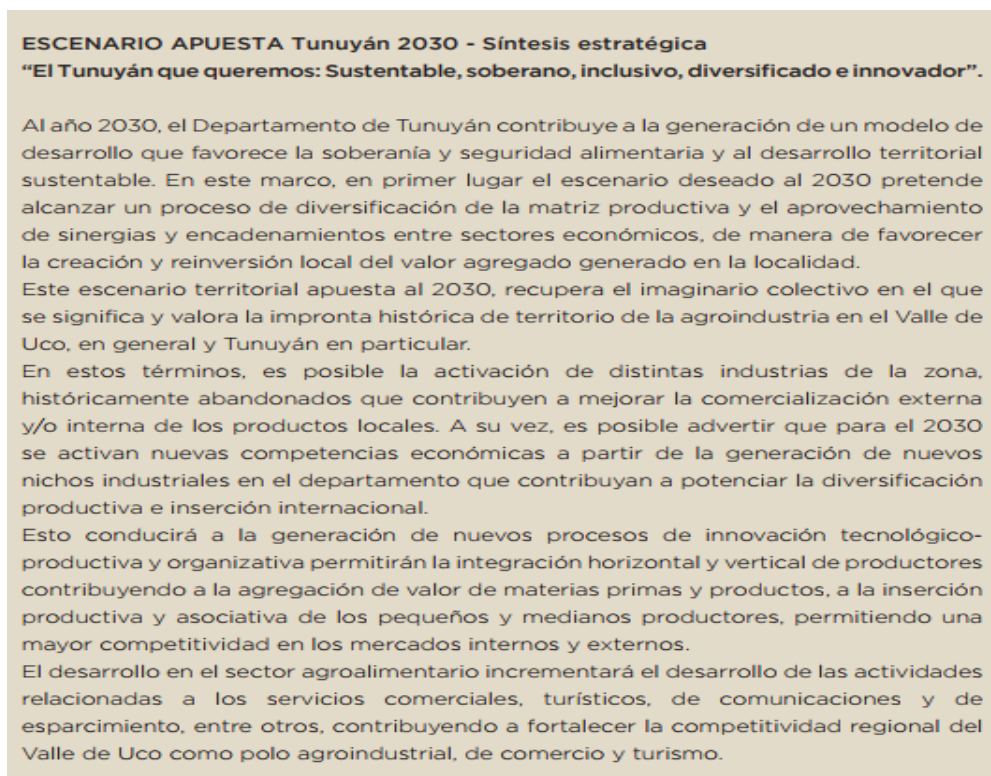


Figura 6. Vitale, Medina, Barrientos & Papagno,(2016).

Conclusiones – aprendizajes

De acuerdo con lo manifestado por Vitale et al. (2016), la experiencia de prospectiva territorial en Tunuyán brindó información importante para caracterizar y priorizar los escenarios futuros y el modelo territorial deseado. Paralelamente posibilitó priorizar las estrategias para la planificación y gestión del territorio. Este autor hace hincapié en que es necesaria la dimensión de futuro en la toma de decisión estratégica a nivel municipal ya que estos se ven atravesados por un contexto de escenarios cambiantes.

5.5. Conclusiones generales

A partir de la descripción de los tres casos, donde se presenta la adopción de la construcción de escenarios prospectivos territoriales que se asemejan al objeto de estudio de esta investigación en diversos aspectos, se exponen a continuación algunos elementos a rescatar.

- Dentro del desarrollo de las tres experiencias expuestas se evidencia que el método de escenarios no posee un procedimiento rígido, sino por el contrario, se aborda como una guía de referencia, ya que las características y la complejidad de cada territorio supone un abordaje diferente.
- Los escenarios prospectivos construidos dentro de las experiencias expuestas no se consideraron, en ningún caso, como una determinación definitiva, sino que ofrecen pautas para ser revisadas continuamente a la par con los participantes que los diseñaron. Puesto que, conforme vayan evolucionando las circunstancias y surgiendo nuevas situaciones en el territorio, es fundamental realizar ajustes para que se torne realizable el escenario que se determinó como deseable, es decir, es necesario que se asuman como un proceso constante y continuo.
- De los tres casos expuestos, solamente la experiencia de Valdivia 2020 ha tenido una evaluación ex post, lo cual posibilita identificar el acierto o no de los pronósticos que se generaron a partir de la construcción de los escenarios prospectivos.

PARTE 6. ANÁLISIS DE CASO

En este apartado se describirá con detalle la caracterización territorial del partido de Lobos, las motivaciones para la realización de un plan estratégico de largo plazo y las particulares de este plan (en cuanto a la perspectiva de planificación adoptada). También se analizará el proceso de construcción de escenarios prospectivos, su pertinencia, contribución y límites frente al manejo de la incertidumbre en la toma de decisiones dentro del proceso de planificación estratégica de este municipio.

6.1. Caracterización del partido de Lobos

El Municipio de Lobos se extiende en una superficie de 1,7 mil km². Como se observa en la Figura 7, limita al Norte con el municipio de las Heras, al este con San Miguel del Monte y Cañuelas, al oeste con Navarro y al sur con Roque Pérez y 25 de mayo. Cuenta con una población de 36.172 habitantes (INDEC, Censo 2010). Se encuentra a una distancia de 100 km de la ciudad de Buenos Aires y a 125 km de la ciudad de la Plata. Este partido tiene un medio natural de llanuras con algunas depresiones y varias lagunas, entre ellas, la conocida laguna de Lobos.



Figura 7. Partido de Lobos. Tomado de Municipalidad de Lobos <http://www.lobos.gob.ar/>

La red de núcleos urbanos se conforma por la ciudad cabecera, Lobos, y por un conjunto de pequeñas localidades ubicadas en el territorio, estas son: Antonio Carboni, Elvira, Villa Logüercio, Salvador María y Zapiola. Su carácter es predominantemente rural, integra la cuenca del Río Salado y comparte una situación periférica a la Región metropolitana de Buenos Aires. En las localidades del interior del distrito se desarrollan actividades productivas relacionadas principalmente con el sector agropecuario, lechero y lácteo, la producción de miel, el turismo de la laguna, el turismo de campo, la práctica del polo y actividades relacionadas con la cría de caballos.

La laguna de Lobos y los cascos de algunas antiguas estancias y estaciones de ferrocarril son los recursos turísticos naturales y patrimoniales más importantes del área rural del partido de Lobos, la cual, según Tella (2014), sufre situaciones de aislamiento debido a la falta de caminos pavimentados y a la desactivación del servicio ferroviario que originó y sostuvo durante un siglo a las localidades anteriormente nombradas. Por su parte, la ciudad de Lobos es un centro de comercio y servicios de jerarquía regional, potenciado por su accesibilidad a través de la ruta provincial 41 y la ruta nacional 205.

6.2. El Plan Estratégico Lobos 2020

Para la descripción del Plan Estratégico Lobos 2020, se recurrió a diferentes fuentes, entre ellas el libro publicado por Tella (2014), en el cual detalla la experiencia de este Plan, las entrevistas semiestructuradas realizadas a los actores que participaron en el proceso, actas elaboradas por el equipo consultor y la información web disponible del Plan Estratégico de Lobos⁵

La iniciativa de formular el Plan Estratégico Lobos 2020 surge dentro del marco de la firma de un acta de compromiso para participar en el Curso de Formulación de Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial que llevó adelante el Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires, a través de la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda con la Dirección de Ordenamiento Urbano y Territorial. La elaboración del Plan Estratégico Lobos 2020 estuvo a cargo de un equipo consultor y fue financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo en su etapa de formulación, su elaboración inició en el año 2008.

La actividad programada de apoyo técnico, basada en módulos teóricos y prácticos que incluyeron talleres intermunicipales y locales sirvieron para instalar nuevamente este tema en la agenda de gestión. Como Municipio, Lobos, se encuentra casi en el límite de la tercera corona de expansión metropolitana, lo que podría constituirse en un factor determinante para su crecimiento y desarrollo económico y social, o en un factor negativo, que genere un impacto que fracture su desarrollo, producto de su situación de periferia. (Tella, 2009, parr.3)

Dentro del marco del proceso de elaboración del Plan Estratégico Lobos 2020 se definió como finalidad: “lograr promover la competitividad del área, generar un crecimiento sustentable y contribuir a la inclusión social.” (Tella, 2014, p.2). Como se señaló en el aparatado anterior, y como se muestra en la Figura 8, la primera etapa correspondió a una formulación diagnóstica, que partió de procedimientos de consulta y participación.

⁵ El Plan completo puede verse en el Anexo



Figura 8. Notas periodísticas sobre el plan de desarrollo Estrategico de Lobos. Fuente: gentileza equipo consultor.



Figura 9. Talleres participativos- formulación Plan Estratégico Lobos 2020. Fuente: gentileza equipo consultor.

Dentro del primer taller realizado a partir de una convocatoria general se propuso:

La identificación de problemas en el Partido y la Ciudad de Lobos y fueron trabajados sobre seis ejes temáticos previamente seleccionados a partir de la etapa preliminar de diagnóstico interno, a este taller asistieron diferentes actores sociales a quienes se les explicó las características de la experiencia en marcha y se les invitó a participar en el diagnóstico. Esta primera reunión constituyó el puntapié inicial del proceso participativo donde se explicitaron los métodos y las formas de participación posibles, argumentando sus fortalezas y debilidades (Tella, 2014 p.6)

Posterior a este primer encuentro, y como parte de una segunda convocatoria, se efectuó una consulta mediante un breve sondeo de siete preguntas sobre aspectos como: infraestructura, equipamiento, uso del suelo rural y medio ambiente. Como se observa en la Figura 9, la aplicación de este cuestionario se efectuó con la colaboración de la Dirección de Planeamiento del partido de Lobos y durante el mes de septiembre de 2008 se puso a consideración de sesenta y nueve entidades y/o referentes sociales, de los cuales se recibieron treinta y seis respuestas.

Posteriormente, se desarrolló el taller de devolución del cuestionario y avance propositivo que tuvo lugar en el mes de octubre de 2008 en el Salón de Actos del partido de Lobos. Allí se integraron los resultados del cuestionario agrupados en tres componentes: desarrollo Local, Aptitud Ambiental y Desarrollo Urbano Regional (Tella, 2009).

Dentro del análisis de las actas suministradas por el equipo consultor sobre el proceso de participación anteriormente expuesto, surgen dos cuestiones significativas, en primer lugar, la utilización de categorías como actores sociales, entidades y referentes sociales, no permite generar una identificación de los actores estratégicos que hicieron parte de la elaboración del plan, ni tampoco del tipo de participación que se llevó a cabo. En segundo lugar, la ausencia en los documentos analizados del conflicto de intereses que generalmente se da en estos procesos de participación. No se expone la presencia de poderes desiguales o asimetrías sociales, sino que se refieren a este proceso participativo como un proceso de cooperación y consensos.

La adopción de esta mirada frente al Plan Estratégico Lobos 2020 es característica de los enfoques estratégicos liberales, en donde se asume la participación como un proceso de

consensos. En este sentido, Rofman (2006) sostiene que el proceso de participación no se puede entender como un mecanismo automático en sociedades como las de la región Latinoamérica, las cuales poseen un nivel de fragmentación importante y una heterogeneidad social, económica y política donde los poderes desiguales son evidentes. Rofman (2006) considera que es necesario orientar el proceso de participación hacia una dinámica de interacción de los actores involucrados en un sentido constructivo, en un camino que contenga los conflictos que surgen de la toma de decisiones en un marco de acuerdos mínimos y en un proceso de trabajo que asegure el logro del objetivo principal del proceso de planificación: la formulación de un plan de trabajo deseable y viable.

Una vez desarrollados los dos primeros talleres locales anteriormente expuestos y en colaboración con integrantes del Departamento Ejecutivo Municipal, del Honorable Concejo Deliberante, de personal técnico de la Municipalidad de Lobos y de la Dirección de Prevención Urbana, el equipo consultor encargado de la elaboración del Plan Estratégico Lobos 2020 determinó los siguientes ejes de problemas que se observan en la Tabla 4.

Tabla 4

Identificación de ejes problemas en el partido de Lobos

<p>Problemas de desarrollo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de sector industrial planificado • Carencia de una producción diversificada
---------------------------------------	--

<p>Problemas de crecimiento</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de preservación del medio frente al impacto del fin de semana. • Desarticulación de los sectores empresariales PYMES
--	---

Nota. Elaboración propia a partir documentos suministrados por el equipo técnico consultor

Posterior a la identificación de los ejes problema del Partido de Lobos, se aplica un censo de recursos y necesidades de los habitantes del partido como se observa en la Figura 10.

<p align="center">PLAN DE ORDENAMIENTO Y DESARROLLO URBANO REGIONAL Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL PARA EL PARTIDO DE LOBOS</p> <p align="center">CENSO DE RECURSOS Y NECESIDADES</p> <p align="center">Vecino</p> <p align="center">Emprendedor</p> <p>Para conocer la estructura productiva de Lobos, es necesario conocer los recursos y las necesidades de sus productores en financiamiento, infraestructura y tecnologías. Contesta el CENSO DE RECURSOS Y NECESIDADES, para el Desarrollo Local, que te acercará el Municipio, a partir del.....de septiembre.</p> <p align="center">Súmate a diseñar el futuro de Lobos</p> <p align="center">Secretaría de Gobierno Secretaría de Hacienda y Producción</p> <p align="center"><i>Municipalidad de Lobos</i></p>

Figura 10. Invitación a participar en el censo de recurso y necesidades para el desarrollo local del Partido de Lobos. Fuente: gentileza del equipo consultor

Una vez realizados los dos primeros talleres, se efectuó un tercer taller donde se construyó la interpretación diagnóstica, en la cual se evidenciaron los problemas emergentes y oportunidades detectadas para el partido de Lobos, se examinaron las condiciones de la población, los marcos regulatorios existentes, los recursos del medio físico, el sistema de transporte y movilidad, la dotación de infraestructura, el mercado del suelo urbano y rural y los niveles de criticidad y vulnerabilidad ambiental (Tella, 2014).

De acuerdo con dicha interpretación diagnóstica, se elabora la matriz DOFA (Tabla 5), la cual sirvió como base para la elaboración de los escenarios prospectivos.

Tabla 5

Matriz DOFA partido de Lobos

Fortalezas	Debilidades	Oportunidades	Amenazas
<p>a. Recursos naturales. Condiciones físico ambientales-ambientales favorables para el desarrollo de la producción agropecuaria (suelo, agua, clima) para la ganadería y la lechería.</p> <p>Oferta natural significativa y paisajes singulares reconocidos a escala regional como centro de actividades náuticas y pesca deportiva (laguna de Lobos)</p> <p>b. Atracciones turísticas Proximidad al principal mercado de consumo del país y ventajas competitivas en nichos de pequeña escala (polo, turismo rural, turismo y pesca lacustre)</p> <p>Atracción para segmentos de población de alto poder adquisitivo nacional y extranjero.</p> <p>Historia local con producción industrial (hoy desmantelada) que ha dejado recursos</p>	<p>a. Gestión limitada Vulnerabilidad del agua subterránea por contaminación y del sistema de lagunas por sobreconsumo y colmatación con sedimentos.</p> <p>Ausencia de mecanismos de control de actividades potencialmente peligrosas para el ambiente</p> <p>Poco desarrollo del sistema de monitoreo y seguimiento de las condiciones sanitarias de la población</p> <p>Baja accesibilidad a las lagunas para el uso público y su aprovechamiento turístico, deportivo y recreativo.</p> <p>Bajo nivel de conciencia local sobre la creciente vulnerabilidad hídrica superficial.</p> <p>Poca conciencia local sobre la relevancia regional de la biodiversidad de los ambientes lagunares</p>	<p>a. Desarrollo Local Orientar las actividades productivas a la exportación, con incorporación de tecnología y conocimiento</p> <p>Posibilidad de integrar cadenas productivas. Generando clusters y redes de empresas agroindustriales</p> <p>Capacidad de expansión de los mercados por parte de la producción local</p> <p>Generación de mecanismos e instrumentos novedosos y creativos para financiar los costos del funcionamiento urbano.</p> <p>b. Sostenibilidad institucional Construcción de capital social mediante el proceso de participación y planificación entre actores.</p> <p>Generación de una imagen como municipio ambientalmente sustentable:</p>	<p>a. Agua en peligro Riesgo hídrico asociado a las crecidas del río Salado y encharcamiento de campos por las características regionales del relieve</p> <p>Aceleración de los procesos de degradación de las lagunas por colmatación de sedimentos.</p> <p>Contaminación de aguas con pérdida de su potencial turístico, su calidad paisajística y su productividad</p> <p>b. Recursos naturales Conflictos entre las actividades turísticas y residenciales y desequilibrio con las lagunas encadenadas</p> <p>Costo creciente del tratamiento del agua para el consumo humano por calidad decreciente.</p> <p>Incremento de la rentabilidad de la tierra rural en detrimento de los recursos</p>

<p>humanos con calificación para tareas asociadas a la actividad textil, fundiciones y producción de alimentos</p> <p>La producción de peces de interés comercial (especialmente pejerreyes) en el río Salado y las lagunas es posible es posiblemente una de las más importantes del país.</p> <p>c. Accesibilidad variada Localización sobre la Ruta Nacional 205, como prolongación del eje de la autopista Ezeiza-Cañuelas</p> <p>Cercanía al Aeropuerto Internacional de Ezeiza y dotación de infraestructura ferroviaria existente y operativa.</p> <p>Fuerte conectividad vial con la Región Metropolitana de Buenos Aires y con los municipios de las Heras, Navarro y Roque Pérez.</p> <p>d. Capacidad innovadora Lobos es considerado uno de los municipios con menor índice de delitos.</p> <p>Cuenta con una planta de tratamiento de residuos sólidos urbanos</p> <p>Ofrece un vasto patrimonio histórico ferroviario, parroquial y agroganadero</p> <p>Cobija a la casa natal de Juan Domingo Perón y al hito de Juan Moreira</p>	<p>Bajo aprovechamiento comercial del potencial de las lagunas y el Río Salado para la producción de peces.</p> <p>b. Localidades poco accesibles Pobre articulación interjurisdiccional e interinstitucional para el manejo integrado de los recursos naturales.</p> <p>Reducida accesibilidad vial de la ciudad con las localidades rurales del interior del municipio.</p> <p>Desactivación del sistema ferroviario y de las actividades asociadas en Empalme Lobos, Elvira, Zapiola, Las Chacras, Salvador María, Arévalo y Antonio Carboni.</p> <p>Crecimiento disperso sin infraestructura ni equipamiento, que limita las posibilidades de mejora urbana y ambiental sostenida.</p> <p>c. Bajas previsiones Bajo estado operativo de la red y limitaciones en la capacidad de almacenamiento de agua potable por red.</p> <p>Existencia de conexiones pluvio-cloacales y planta de tratamiento en afluentes al límite de su capacidad operativa.</p> <p>Calidad de la fuente de agua potable con limitaciones por dureza elevada (Nitratos y agroquímicos) con riesgo de contaminación microbiológica</p> <p>Falta de regulación de uso del suelo y del tránsito local que morigeren la presión sobre la ruta y accesos.</p> <p>Falta de evaluación de impacto ambiental con audiencia pública para los nuevos desarrollos inmobiliarios.</p> <p>d. Desequilibrios territoriales Estructura territorial monocéntrica que concentra las prestaciones de servicios y equipamiento</p>	<p>Planta de tratamiento de residuos sólidos urbanos y programa de concientización sobre la separación y disposición final</p> <p>Percepción de un medio rural con paisajes singulares, favorables para el turismo de estancia.</p> <p>Capacidad de aprovechamiento productivo de recursos en las lagunas.</p> <p>c. Vacancia de suelos Existencia de tierra ferroviaria sin uso específico susceptible de reconversión.</p> <p>Barreras urbanísticas como marcas territoriales para un tratamiento singular</p> <p>Curso de agua con alto potencial paisajístico y recreativo en sus entornos.</p>	<p>naturales y del usufructo de los bienes públicos preexistentes.</p> <p>Paisaje con riesgo de anegamiento, de erosión hídrica y de salinización de campos.</p> <p>c. Expansión urbana</p> <p>Proximidad a la expansión creciente de la Región Metropolitana de Buenos Aires.</p> <p>Pérdida y degradación de suelo rural productivo por malas prácticas agrícolas.</p> <p>Conflictos entre actividades industriales y extractivas en el área de crecimiento de la ciudad.</p>
---	---	--	--

	<p>Presión inmobiliaria creciente por subdivisión e intensificación de la ocupación de la tierra rural, con externalización de costos ambientales, de equipamiento y servicios.</p> <p>Déficit en la calificación de la mano de obra para nuevas actividades y limitado acceso al crédito.</p> <p>Falta de integración de las cadenas productivas que agreguen valor.</p> <p>Limitada capacidad de financiamiento por parte del gobierno local.</p>		
--	---	--	--

Nota. Tomado de Tella, G. (2014). Planificar la ciudad: estrategias para intervenir territorios en mutación. Diseño Editorial. Buenos Aires.

Del análisis diagnóstico y de la construcción de la matriz DOFA surgieron dos niveles de comprensión: el soporte local y las pertinencias regionales. Así, sobre el soporte local se distinguen las condiciones más estructurales: el río Salado al sudoeste, los arroyos que atraviesan al municipio, una plataforma de baja pendiente, marcados ciclos de inundación y sequía, una base productiva rural agroganadera y de servicios, un centro urbano diversificado y una serie de localidades de carácter rural. En cuanto a las pertinencias regionales, se contemplaron relaciones que se generan con la cuenca del río Salado, la Región Metropolitana de Buenos Aires, la Zona de Crecimiento Común y los municipios aledaños.

6.3. La construcción de escenarios prospectivos como método para el manejo de la incertidumbre dentro del proceso de toma de decisiones en el Plan Estratégico Lobos 2020

Teniendo en cuenta estos dos niveles de comprensión dentro de la aplicación de las encuestas y el desarrollo de los talleres participativos, y tomando como eje central la perspectiva de la competitividad, del crecimiento y de la inclusión, el equipo consultor construye cuatro imágenes dominantes como escenarios posibles de desarrollo territorial, a partir de las cuales

se toma posición para definir los criterios que ordenarían la propuesta del plan. Estos se observan en la Figura 11.

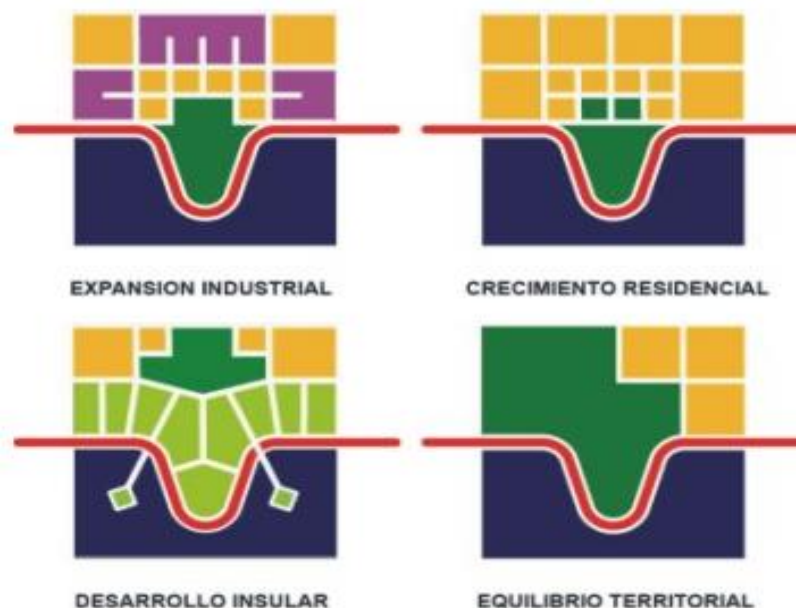


Figura 11. Tella, G (2009) Antecedentes del Plan Estratégico Lobos 2020. Lobos 2020 Plan estratégico. Recuperado de http://planurbanolobos.blogspot.com.co/2009/01/2-antecedentes-del-plan-estrategico_12.html

El primer escenario que se contempló fue el escenario de *expansión industrial*, el cual apuntaba a la transformación del suelo rural para la localización de actividades vinculadas a la producción. Posteriormente está el escenario de *crecimiento residencial*, donde se tenía en cuenta un alto consumo de suelo rural y del entorno lacustre para la introducción de vivienda de media densidad; el tercer escenario correspondió al *desarrollo insular*, teniendo en cuenta la ocupación especulativa del suelo agroproductivo con emprendimientos residenciales de carácter cerrado. Por último está el escenario de *equilibrio territorial*, el cual se centraba en la capitalización y articulación de las cualidades rurales, urbanas culturales, industriales y turísticas.

Estos escenarios se pusieron en debate a partir de un cuarto taller. Según lo expuesto por la comunidad local y lo manifestado por el gabinete municipal, el equipo consultor seleccionó el escenario de equilibrio territorial como escenario priorizado sobre el cual se fundó la

propuesta del plan, dado que Lobos es una unidad territorial con una realidad compleja por su situación de interfase entre la frontera de expansión de la región metropolitana de Buenos Aires y el interior rural bonaerense.

Finalizada la selección del escenario priorizado, el equipo consultor realizó una consulta a los participantes de los talleres, en donde se determinaron los aspectos y las variables claves para el escenario de equilibrio territorial. Estos se exponen en la Figura 12.



Lobos comienza a definir su futuro

A partir de un trabajo desarrollado por el gobierno municipal, en colaboración con el gobierno provincial y la asistencia de un equipo técnico, comienzan a definirse los lineamientos principales del Plan Estratégico Lobos 2020. En tal sentido es importante, una vez más, contar con la opinión de los vecinos para establecer directrices que cuenten con el mayor consenso. La instancia que se abre requiere de un nuevo compromiso de la sociedad sobre un horizonte deseable.

► El posicionamiento estratégico del Partido

Lobos se encuentra en una situación de interfase entre la frontera de expansión de la región metropolitana de Buenos Aires y el interior rural bonaerense. Los desequilibrios territoriales observados implican una pérdida del potencial de desarrollo. El desafío consiste en generar un desarrollo adaptado a las condiciones de ruralidad dominantes, con una alta centralidad urbana, la ciudad de Lobos, muy buena accesibilidad y cierta tendencia de densificación del área rural.

► Lineamientos de desarrollo a nivel territorial

En tal sentido, el planteo promueve la competitividad, el desarrollo sustentable y la inclusión social, y se centra en: 1) la integración de las localidades rurales del partido; 2) la reactivación de las zonas degradadas producto del desmantelamiento de las actividades estructurantes, principalmente en la zona de Empalme; y 3) la limitación de la expansión urbana, puesto que genera una dificultad creciente para la provisión de servicios urbanos, desalentando el crecimiento disperso.

Envíe respuestas a Consulta antes del 20 de febrero

dirigirse a: **municipalidad de lobos departamento ejecutivo**

Salgado Oeste Nº 40 - CP 7240

Tel: (02227) 43-1450 al 56

Fax: (02227) 43-1455 - Int. 129

E-mail: subcomisión@mun.lobos.gov.ar

II Consulta a los Vecinos de Lobos

para entregar antes del **20 de febrero** próximo

Para pensar un nuevo rumbo del Partido, de las localidades y de la Ciudad de Lobos, le solicitamos tildar en los casilleros con una "X" las 3 respuestas que más se aproximen a sus expectativas y/o agregue las que considere prioritarias.

1 ¿Qué es prioritario para la Ciudad de Lobos (3 opciones)?:

a.	Instalar playa de estacionamiento para camiones y trasbordo de cargas, en cruce de rutas 205 y 41.	g.	Crear circuitos peatonales para que los turistas conozcan el patrimonio histórico cultural.
b.	Forestar y <u>parquear</u> las márgenes de los canales Salgado y <u>Muñoz</u> , para uso público y recreativo.	h.	Pavimentar una nueva calle entre el centro de Lobos y Empalme, para facilitar su vinculación.
c.	Centralizar la localización de los grandes equipamientos urbanos.	i.	Reordenar y sanear el sector de cavas próximas al Arroyo Salgado.
d.	Limitar la construcción urbana entre el Canal Salgado y Ruta 41.	j.	Recuperar el espacio público, eliminando carteles, toldos, etc.
e.	Valorizar la calle 9 de Julio, favoreciendo la circulación peatonal y dotándola de equipamiento urbano adecuado.	k.	Organizar las microempresas textiles familiares en Cooperativas.
f.	Ampliar los circuitos para andar por <u>bicisendas</u> por la Ciudad.	l.	Ordenar el tránsito, el transporte público y el de carga en la Ciudad.
		Otros:	

2 ¿Qué es prioritario para las localidades (3 opciones)?:

a.	Equiparar los servicios públicos y el equipamiento con los de la Ciudad de Lobos.	e.	Con las asociaciones vecinales, mejorar y/o construir nuevas plazas, veredas y cordón cuneta.
b.	Pavimentar las avenidas y/o rutas de acceso desde la Ruta Nacional 205 y/o Ruta Provincial 41, hasta todas las localidades rurales.	f.	Aumentar la frecuencia actual de los servicios ferroviarios desde y hacia el Partido de Lobos.
c.	Pavimentar el camino que vincula Elvira con Antonio Carbóni.	g.	Mejorar espacios verdes y ampliar equipamiento educativo y sanitario.
d.	Construir planes de vivienda social, para acceder a la casa propia.	h.	Otros:

3 ¿Qué es prioritario para el Partido de Lobos (3 opciones)?:			
a.	Generar un tratamiento paisajístico del entorno de las rutas 205 y 41.	g.	Preservar las riberas de las lagunas y de los cursos de agua.
b.	Consultar a la comunidad por todo nuevo uso en el área rural, <u>demonstrando</u> que genera bajo impacto.	h.	Ampliar la oferta de alojamiento turístico (hoteles, cabañas, posadas, <u>bungalows</u> , etc.).
c.	Proteger el entorno rural, para la contemplación paisajística y la producción agropecuaria extensiva.	i.	Fomentar la industria alimentaria mediante la instalación de un polo agroindustrial o "Agropolo".
d.	Fomentar el turismo rural con circuitos para cabalgatas, para transitar en bicicleta y <u>sulky</u> , con postas en distintas localidades.	j.	Generar una arteria pavimentada continua que bordeé la laguna, entre <u>Sdor. María</u> y <u>Va. Loguénio</u> , con <u>bicisenda</u> , <u>circuito de salud</u> , etc.
e.	Construir viviendas en las distintas localidades, completando la trama o en pequeños agrupamientos.	k.	Indique qué tipo de actividades cree que debiera fomentarse en su localidad
f.	Promover el crecimiento relacionado con los caballos de polo en parcelas de características especiales.	l.	Otros:

4 ¿Qué es ambientalmente prioritario (3 opciones)?:			
a.	Promover el ordenamiento de las actividades industriales dispersas y la relocalización de los silos y del frigorífico, minimizando conflictivos.	f.	Definir áreas de protección de los cuerpos de agua ubicados aguas arriba de la Laguna de Lobos, para prevenir su acelerada degradación.
b.	Fortalecer el sistema de atención primaria de la salud en localidades.	g.	Promover en los domicilios la separación de residuos.
c.	Promover prácticas agrícolas ambientalmente sustentables, no degradantes del suelo.	h.	Impulsar nuevos programas de monitoreo de la calidad de todas las fuentes de agua potable.
d.	Implementar experiencias de monitoreo y alerta temprana de mortandades masivas de peces en la Laguna de Lobos.	i.	Fortalecer los sistemas de control sobre el vertido de líquidos industriales y el manejo de residuos y de sustancias peligrosas.
e.	Promover el uso racional del agua, evitando el <u>sobreconsumo</u> y la degradación del agua subterránea.	j.	Otros:

Figura 12. Esquema de consulta a vecinos de Lobos frente a aspectos claves sobre equilibrio territorial. Tomado de Tella, G. (2014).

A partir del resultado de la consulta a vecinos y reuniones entre el gabinete y el equipo técnico, se seleccionaron las variables claves para el diseño de diferentes imágenes de futuro para el escenario de equilibrio territorial.

En este punto y una vez priorizado el escenario de equilibrio territorial, nos comenzamos a plantear Lobos que quiere ser?... y ahí empezaron a esbozarse unos imaginarios al respecto ¿Queremos ser un municipio como Pilar... un municipio de la tercera corona a 30 kilómetros del centro que se transformó en territorios de urbanizaciones cerradas y mercantilizo todo su suelo incluso humedales o un municipio como Cañuelas que transformo gran parte de su suelo en estructura productiva..... Se determinó que Lobos quería un desarrollo más vinculado a lo que es el municipio de Cañuelas donde se le dé prioridad a las cuestiones de la producción, ahí comenzamos a pensar que hacer y de qué manera...y esas alternativas

fueron las que se sometieron a discusión... Empezamos a delinear el modelo territorial deseado para Lobos, pero desde talleres participativos que contribuyeron a llegar a priorizar el desarrollo del escenario de equilibrio territorial y sus posibles imágenes de futuro al año 2020. (Participante 1 equipo consultor, comunicación personal, 1 de noviembre de 2015)

Dentro del proceso de selección de variables claves se tuvo como base la matriz DOFA construida y la posterior elección de otras variables que surgieron en la matriz y que apuntaban al escenario de equilibrio territorial. Una vez seleccionadas, se aplicó el cuestionario que se muestra en la Figura 12 acompañado de un instructivo con los objetivos perseguidos y las indicaciones correspondientes para responder a la consulta. Este cuestionario contenía una lista de treinta y nueve variables. La consulta se concentró en solicitarle al encuestado que seleccionara las variables más importantes en la dinámica territorial del partido y que sugiriera otras que eran importantes incluir.

Posteriormente a la consulta, se realizó un último taller, donde se exponen las variables seleccionadas en el cuestionario, teniendo en cuenta su rol como portadoras de futuro. Para Salas (2013) las variables seleccionadas deben estar estrechamente vinculadas al territorio y a su dinámica de cambio, ya que estas constituyen la esencia del diseño de este tipo de escenarios: el comportamiento futuro de las variables que intervienen en la organización del territorio, su cambio y su configuración final.

Las variables potencialmente claves que se obtuvieron dentro del proceso de construcción del escenario de equilibrio territorial para Plan Estratégico Lobos 2020 se muestran a continuación en la Tabla 6:

Tabla 6

Variables claves seleccionadas para la construcción del escenario de equilibrio territorial priorizado

Dimensión	Variable clave
Socioeconómica	Producción industrial Turismo Patrimonio natural.

Integración territorial	Accesibilidad entre las localidades de Elvira, Carboni, Salvador María, Villa Loguercio, Zapiola y la Ciudad de Lobos.
Físico-natural	residuos urbanos paisaje pampeano Suelo rural y urbano Contaminación de los cursos del agua
Equidad social	Igualdad de oportunidades. Desarrollo sostenible.

Nota. Tella, (2014)

Posterior a la obtención de las variables claves para el escenario de equilibrio territorial, el equipo técnico se encargó de desarrollar un proceso donde se definieron los rasgos, procesos e incertidumbres vinculadas más estrechamente con el desarrollo urbano territorial de Lobos, estas se sintetizan en:

- Lento crecimiento poblacional, con disminución en la población rural dispersa y mayor concentración en la ciudad de Lobos
- Sistema urbano-rural integrado donde la producción agraria y agroindustrial ocupan un lugar central.
- Ciclos de inundación-sequia, en función al régimen de lluvias y las condiciones de cuenca del Rio Salado.
- Lento proceso de disminución de la calidad del agua por contaminación del suelo destinado al uso agrícola, por extracción y sedimentación de las lagunas.
- Poca integración del Sistema de transporte, infraestructura y diversidad de actividades y asentamientos que acentúan la primacía de la ciudad de Lobos con respecto a las localidades
- Incorporación progresiva al proceso de conurbación de la Región Metropolitana de Buenos Aires con base a cambios sociales (Lobos ciudad dormitorio y medio rural proveedor de servicios ambientales), tecnológico (Principalmente en transporte y comunicaciones) y económica (proveedor de productos agroganaderos e industrias y valorización de la tierra rural). (Participante 2 equipo consultor, comunicación personal, 24 de abril de 2016)

De acuerdo con estos rasgos, procesos e incertidumbres, con la consideración de las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas que corresponderían al escenario de

equilibrio territorial identificadas en la DOFA, y en atención a las expectativas, a los objetivos políticos y a los posibles recursos disponibles en el largo plazo, se elaboró el ejercicio prospectivo concreto para el Plan Estratégico Lobos 2020, donde se construyeron tres alternativas de futuro o escenarios prospectivos para el eje articulador del Plan que correspondió al equilibrio territorial. Para este caso, se diseñó un escenario probable y dos escenarios alternos. Según Godet (2007) un escenario probable alude a procesos de previsión que buscan identificar tendencias, mientras que un escenario alterno parte de considerar que el futuro es construible más que previsible, quiere decir que además de lo probable existen otras alternativas a explorar.

Para el caso del Plan Estratégico Lobos 2020 se diseñaron escenarios contrastados, tomando como base tres supuestos derivados de las variables claves anteriormente expuestas, teniendo como eje central el equilibrio territorial. Así mismo, se decidió establecer tres juegos de hipótesis por variable que condujeron a la construcción de un escenario de carácter tendencial (escenario probable), un escenario menos favorable y otro favorable (escenarios alternos), en los cuales se determinan las implicaciones que cada uno puede presentar para el desarrollo futuro del equilibrio territorial de Lobos. Dichas implicaciones se refieren a la estructura y el tejido social, a la estructura productiva local, a la industria, a los servicios, a los sistemas de accesibilidad y movilidad urbana, a la estructura espacial urbana y a los servicios públicos. Estos escenarios correspondieron a los diversos futuros a los que previsiblemente se enfrentaría el partido de Lobos en el horizonte temporal del año 2020.

Escenario prospectivo I: Carácter tendencial

Partiendo del supuesto de que las características del desarrollo urbano y territorial del partido de Lobos se mantengan similares a las existentes a la hora de la formulación del plan (año 2008), este escenario de carácter tendencial dio lugar a considerar que:

- La ciudad de Lobos seguiría manteniendo la primacía frente a las localidades, acentuándose las dificultades en Elvira y Zapiola: migración de los más jóvenes y mayor deterioro edilicio.
- Se incrementarían los viajes diarios entre la ciudad de Lobos y la Región Metropolitana de Buenos Aires, así como también se incrementaría progresivamente el turismo vinculado a los clubs de campo (polo) como demanda por el proceso de

mayor conurbación de Cañuelas. Se requeriría ampliar la planta urbana y podrían incorporarse nuevos clubs de polo. Dicho proceso acentuaría la tradicional falta de iniciativas asociativas entre los productores industriales y no sería viable la promoción de un área industrial

- La conversión de la producción lechera a la de soja incrementaría el desarraigo rural y la posibilidad cierta de un desarrollo local atendiendo a las localidades.
- El sistema vial ampliaría la accesibilidad metropolitana prolongando la Ruta Nacional 205 como autopistas desde Cañuelas hasta Saladillo, en tanto haría más innecesario el uso del ferrocarril de pasajeros en las localidades.
- El mal manejo del agua y el uso de pesticidas deteriorarían el suelo y generarían aumentos en el costo para la provisión de agua potable, lo cual implicaría la necesidad de realizar una planta de tratamiento de arsénico y de nitratos. En el área rural se manifestarían algunas restricciones para el riego y se limitaría la implantación de *feedlots*, la laguna de Lobos seguiría disminuyendo su profundidad y dejaría de ser utilizada para pesca deportiva, anulando uno de sus mayores atractivos.
- Seguirían privatizadas el resto de las lagunas por falta de regulación y seguimiento, disminuiría su biodiversidad por falta de agua durante el ciclo seco de la cuenca del río Salado. Ello implicaría una mayor presión sobre el agua subterránea y la necesidad de su tratamiento previo para humano o productivo.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, en la Figura 13 se expone el esquema de modelo territorial existente del partido de Lobos.

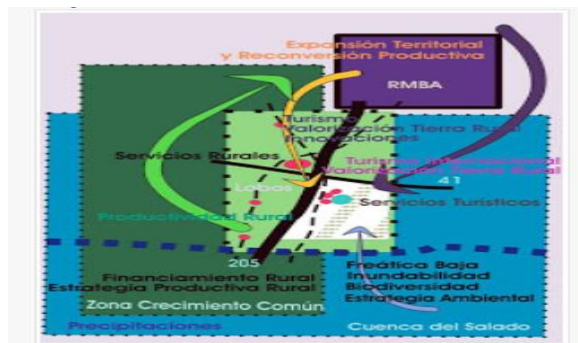


Figura 13. Esquema de modelo territorial existente. Fuente: participante 2 equipo consultor, comunicación personal, 24 de abril de 2016.

Escenario Prospectivo II: Tendencia fuertemente condicionada por la conurbación de la Región Metropolitana de Buenos Aires

En este escenario se parte del supuesto de que toda posibilidad de desarrollo territorial se limitaría, ya que se desatienden las fortalezas y oportunidades detectadas. De igual forma, el desarrollo territorial del partido de Lobos se asume desde una concepción más escenográfica de lo rural y se adquiere un carácter más residencial de la ciudad de Lobos. Los supuestos para este escenario fueron:

- Las hipótesis anteriormente expuestas en el escenario tendencial pero con una variante que corresponde a la aparición de un número importante de predios rurales improductivos a la espera de usos residenciales y de servicio, en el más largo plazo podrían desarrollarse industrias vinculadas a la construcción edilicia, infraestructura y alimenticias urbanas, así como las textiles, en razón de la importancia que tiene esta industria en Lobos.

Considerando hipotéticamente que este escenario prospectivo se llevara a cabo, su esquema sería el que se muestra en la Figura 14.

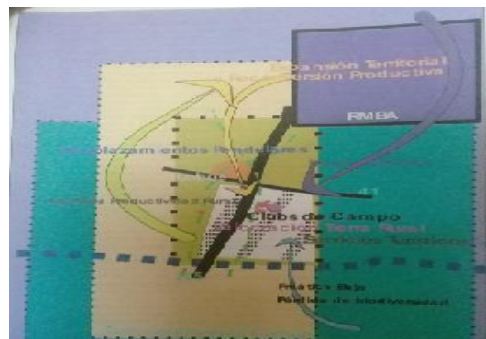


Figura 14. Esquema de escenario prospectivo alternativo con mayor influencia de la RMBA.
Fuente: participante 2 equipo consultor, comunicación personal, 24 de abril de 2016.

Escenario prospectivo III: Desarrollo más sostenible con crecimiento selectivo

Este último escenario se vincula con el supuesto de tendencias globales y de nuevas producciones rurales a medida que se desactivan en otras coronas de la RMBA, que atendiendo a una visión de largo plazo implica sistemáticamente:

- La generación de capacidades instaladas que contrarresta el desarraigo de la población residente en las localidades.
- La preservación de las áreas naturales más frágiles, en particular el subsistema de lagunas, los cursos de agua y los sectores de recarga del acuífero.
- La limitación de toda concentración de actividades cuyos efectos puedan comprometer la calidad del agua subterránea y/o la degradación del suelo.
- La mejora en el uso de la infraestructura básica con una densidad poblacional más alta, evitando nuevas subdivisiones urbanas sin redes de saneamientos así como preservando el agua subterránea para consumo humano a fin de evitar costos crecientes.
- La conformación como subcentro de Empalme Lobos y la necesidad de mejorar las redes existentes y los equipamientos.
- El establecimiento de circuitos turísticos que mejoran la calidad del área central del municipio/ciudad de Lobos, se fortalece el patrimonio local y se alienta la prestación de actividades comerciales y de servicios enlazada en la laguna de Lobos.
- La integración del partido de Lobos a la cuenca del río Salado y la subcuenca para establecer directrices compartidas, en especial con los partidos aledaños.
- La incorporación de tierras innecesarias para la gestión del Estado Nacional y provincial al gobierno local para promover actividades productivas en Empalme Lobos, como subcentro, y en las localidades de Antonio Carboni, Elvira y Salvador María.
- La accesibilidad permanente a las localidades, jerarquización y mejora de la seguridad vial en la Ruta Nacional 205 (con las colectoras en la ciudad de Lobos) y los accesos al Centro de Lobos.
- Forestación y optimización del paisaje y de su carácter predominantemente rural.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, la Figura 15 muestra el escenario futuro territorial del partido de Lobos con un desarrollo más sostenible y selectivo.

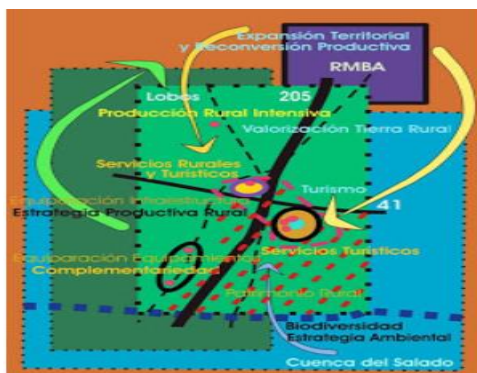


Figura 15. Esquema de escenario prospectivo alternativo con un desarrollo más sostenible con crecimiento selectivo. Fuente: participante 2 equipo consultor, comunicación personal, 24 de abril de 2016.

Teniendo en cuenta estos escenarios construidos para el eje de equilibrio territorial para el partido de Lobos al año 2020, los tres tenían posibilidad de ocurrencia de acuerdo con las decisiones que se tomaran respecto a líneas estratégicas. Posterior a su construcción se seleccionó al escenario III “Desarrollo más sostenible con crecimiento selectivo” para construir el modelo territorial deseado elaborado por el equipo consultor. Este modelo territorial deseado se constituyó como una apuesta que requería de la atención a cambios posibles en el largo plazo e implicaba transformaciones a nivel de partido como:

- Evitar el desarraigo de la población residente en las localidades y utilizar la capacidad instalada a través de equipamiento en infraestructura, servicios públicos básicos y capacitación para optimizar la producción
- Preservar las áreas naturales
- Condicionar toda concentración de actividades
- Regular el manejo de la laguna de Lobos

Consecuentemente, a nivel de la ciudad de Lobos se requiere:

- Optimizar el uso de la infraestructura básica con una densidad poblacional media
- Acentuar la conformación como subcentro de Empalme Lobos, atendiendo a la readecuación de las instalaciones industriales, la mejora de la edificación existente y la puesta en valor del legado ferroviario.

- Ampliar la diversidad de actividades con la incorporación de la terminal de ómnibus y sus usos complementarios. Optimizar el tránsito peatonal y el establecimiento de circuitos turísticos que mejoren la percepción y calidad del área central.
- Regularizar y jerarquizar la estructura circulatoria, el sistema de transporte y la accesibilidad a la ciudad.
- Recuperación ambiental e integración urbana.

A nivel de gestión es necesario:

- Integrar al partido de Lobos a la cuenca del río salado y la subcuenca.
- Incorporar las tierras innecesarias para la gestión del Estado Nacional o provincial al gobierno local para el diseño urbano ambiental del subcentro de empalme de Lobos.
- Proporcionar un sistema de accesibilidad permanente a las localidades y de jerarquización y seguridad a la ruta nacional 205.
- Forestar los espacios públicos para optimizar la percepción del paisaje y la calidad urbana.

De acuerdo con Espinosa (2004), para construir futuros no basta con crear visiones y escenarios prospectivos, es necesario realizar lineamientos estratégicos que contengan programas y proyectos, ya que estos son el punto de contacto de la visión construida en el escenario con la acción. De acuerdo con lo argumentado por Espinosa (2004) para el caso del Plan Estratégico Lobos 2020, después de haber seleccionado el escenario deseado, el cual constituyó la propuesta del modelo territorial, el equipo consultor se encargó de elaborar los programas y los proyectos de acuerdo al escenario de desarrollo más sostenible con crecimiento selectivo. El contenido de los proyectos y programas elaborados se exponen en la Tabla 7.

Tabla 7

Programas y proyectos correspondientes al escenario prospectivo de Desarrollo más sostenible con crecimiento selectivo

Programa	Proyectos
Programas prioritarios que definían el Plan	*Desarrollo de nuevas centralidades *Revitalización del área central de Lobos *Desarrollo de equipamiento de urbano

	*Fortalecimiento de las localidades del interior *Creación del tranway rural de Lobos
Desarrollo de subcentro comercial	*Desarrollo del subcentro vidriera para reequilibrar el crecimiento de la ciudad y contener nuevas actividades comerciales y de servicios.
Desarrollo de subcentro productivo	*Propuesta urbana para el área de Empalme Lobos que apuntaba a poner el valor el patrimonio edilicio, recuperación de los talleres ferroviarios para el tranway
Creación de circuitos turísticos	*La ciudad de Lobos cuenta con un conjunto de edificios históricos que ameritan ser conservados. En este sentido se propusieron circuitos de recorridos que ratifiquen su carácter distintivo.
Programa de sustentabilidad ambiental	*Recuperación y manejo de la laguna de Lobos *Restauración y control de cavas periurbanas *Recuperación y manejo del canal Salgado *Protección y manejo del recurso agua *Fortalecimiento institucional ambiental

Nota. Tella, (2014)

Una vez expuestas las características de las etapas de la elaboración de los escenarios prospectivos para el Plan Estratégico Lobos 2020, es necesario exponer algunas consideraciones. Aunque para hacer prospectiva en general y territorial en particular no hay recetas, sino sólo guías de referencia, dentro del proceso de la construcción de los escenarios prospectivos para el partido de Lobos no se manifiesta (ni en los documentos consultados ni en las entrevistas realizadas) dos cuestiones importantes a la hora de diseñar escenarios prospectivos. La primera corresponde a la valoración del grado de interrelación entre variables determinando aquellas que ejercen mayor influencia en el conjunto y las que se tomarán como claves para el diseño de los escenarios de cambio territorial. La segunda cuestión es el análisis de actores, donde es pertinente conocer a los actores participantes de la construcción de los escenarios, sus objetivos, proyectos y medios disponibles para así poder estimar la cuota de poder que los actores participantes manejan, lo cual resulta de suma importancia en el momento de la toma de decisiones.

Con respecto a la primera cuestión, para el caso del Plan Estratégico de Lobos 2020 , no se evidencia, según la información recolectada y analizada, el proceso de análisis de variables donde se determine la influencia (débil, media, fuerte o potencial) o dependencia entre las mismas para el desarrollo del escenario priorizado de equilibrio territorial para Lobos, lo cual se puede interpretar como un proceso inconcluso, dado que no se observa la jerarquización de aquellas variables que se definieron como claves, quedando este proceso dentro de un plano general donde a todas se les consideró como potencialmente claves. En este sentido, para la elaboración de escenarios prospectivos territoriales según Salas (2013), el análisis de las variables es un paso fundamental, ya que permite evaluar la estabilidad del sistema por medio del estudio de la dicotomía entre variables motrices y dependientes.

Dentro de los ejercicios de prospectiva territorial y más recurrentemente en la elaboración de escenarios prospectivos es frecuente la utilización de la matriz FODA, la cual permite ubicar la situación interna y externa de la problemática; el software MICMAC, que analiza las variables claves y el software MACTOR, que identifica el juego de actores sociales relacionados a la problemática, sus principales convergencias y divergencias. En el caso del Plan Estratégico Lobos, los integrantes del equipo consultor entrevistado manifiestan haber elaborado la matriz DOFA (base para la construcción de los escenarios), pero no la utilización de ninguno de los software anteriormente mencionados. Aunque la decisión queda a consideración del grupo de profesionales que lidera ejercicios prospectivos, la utilización de dichos programas posibilita ayudas en cuanto la organización y ponderación de variables y a la identificación de convergencias y divergencias entre los actores participantes, aspectos que directamente no se realizaron dentro del proceso de construcción de los escenarios prospectivos para el partido de Lobos.

Teniendo en cuenta las consideraciones de Baena (2015) frente a que el objetivo de la construcción de escenarios prospectivos, es importante identificar el mayor número posible de incertidumbres que afectan las decisiones estratégicas en los territorios, permitiendo observar como las decisiones que se toman en el presente van a jugar un papel evaluado y probado contra la incertidumbre del futuro. Dicho esto, se considera que el ejercicio de construcción de escenario prospectivo para el partido de Lobos separadamente del procedimiento que realizaron frente al análisis de variables claves y al juego de actores,

generó para el partido una presentación de manera multifacética de los flujos de procesos interactivos del territorio, combinando y entrelazando cambios sobre variables claves. Lo anterior posibilitó la construcción de hipótesis alrededor de cómo podría ser el futuro si se tomaran determinadas decisiones en el presente y así poder llegar al escenario deseable a partir del despliegue de programas y proyectos.

Diseñar diferentes escenarios, seleccionar uno de ellos como escenario deseable y elaborar las propuestas, acciones y programas que llevarían a realizar este escenario para el partido de Lobos posibilitaba encarar, por parte de los agentes competentes, los programas y proyectos que emergieron de este escenario deseable, facilitando reducir la incertidumbre en aspectos que no poseían claridad, también facilitó la toma de decisiones claves, concretas y explícitas sobre dichos aspectos.

No obstante, la construcción de escenarios prospectivos según Fernández (2012) y Baena (2015) es uno de los métodos más creativos y capaces de manejar elevadas dosis de incertidumbre, aunque es uno de los más difíciles de llevar a la práctica por la libertad de opciones que ofrece al analista, además de no establecer afirmaciones precisas sobre el futuro dado ya que su carácter es mayoritariamente subjetivo y solo son descritos cualitativamente. Con respecto a las consideraciones anteriores de estos autores, surge de algunas de las entrevistas realizadas sobre el proceso de construcción de los escenarios prospectivos para el partido de Lobos, la manifestación de los aportes y las limitaciones que presentó este método en esta experiencia concreta.

La elaboración de los escenarios fue una base para tomar decisiones, ahora no podemos pensar que los lineamientos estratégicos (acciones contempladas) que surgieron de estos se implemente siquiera en 10 años de punta a punta, sino que va orientando las acciones para que en el día a día sirvan como un paraguas hacia donde querés ir... son grandes lineamientos que van definiendo un norte pero muy amplio, posibilita ordenar acciones pero a grandes trazos. (Participante 1 equipo consultor, comunicación personal, 1 de noviembre de 2015)

En cuanto a los escenarios construidos... yo pondría un cable a tierra en las acciones y en las propuestas fundamentalmente porque por mi modesta experiencia, la elaboración de estos escenarios y sus respectivas acciones estratégicas elaboradas para el plan de Lobos, han quedado trucas, como un hecho de laboratorio y quedan ahí detenidos porque por ahí, no sé... si bien se cumplieron los pasos de confrontar con la comunidad y absorber la

problemática que te volcaba la comunidad, confrontarla en una ida y vuelta con los otros actores del poder... Yo creo que nadie tomó consciencia del alcance y de las posibilidades que se tenían, haciéndome a culpa también porque por ahí con menos texto se hubiera llegado más fácil...

(...)

Entonces los escenarios prospectivos fueron un ensayo, una propuesta técnica a un requerimiento político, después la política siguió trabajando sobre lo diario y no se puso en marcha las ordenanzas los acuerdo, nada... se perdieron de vista por estar atendiendo las demandas del momento, estaba a cargo de la Secretaria de Gobierno y debe haber estimado que era prioridad lo que surgía en el momento, apagar el incendio que había en el momento. (Participante 3 funcionario municipal, comunicación personal, 1 de octubre de 2015)

Con respecto a esta última consideración por parte del entrevistado, se observa la vigencia de una planificación más reactiva que anticipativa, dictada por intereses ajenos a los procesos de reflexión estratégica y de previsión del futuro a largo plazo. Los métodos como el diseño de escenarios prospectivos están atravesados por limitaciones de tipo político y económico que no posibilitan su materialización, restándoles valor como herramienta que ayuda a observar con perspectiva aspectos de gran incertidumbre.

Como se mencionó anteriormente, el proceso de construcción de escenarios prospectivos queda incompleto sin la ejecución de los programas y los proyectos que se diseñan para poder realizar el escenario deseable del caso analizado. La construcción de estos escenarios quedó como una tarea inconclusa justamente porque no se desarrolló la última etapa del proceso de diseño, que es la puesta en marcha de los lineamientos estratégicos acordados. Los argumentos del porqué no fue posible la realización de estas líneas estratégicas se expresan en algunas de las entrevistas realizadas.

La misión del equipo consultor era elaborar caminos de solución pero no implementar, porque no tenía función ejecutiva. De alguna manera fue un brazo de apoyo al gabinete local y este colaboro con el proceso de discusión para llegar a acuerdos sobre un camino a seguir, pero no tenía herramientas para poder implementarlos... Nosotros generamos propuestas... en cada una de estas desarrollamos mecanismos para su implementación pero no un monitoreo de esa implementación aunque si proponíamos generar una nueva centralidad, decíamos de qué manera, qué pasaba con los recursos, cómo generarlos pero hasta ahí...en

términos propositivos...Nos hubiera gustado haber tenido la oportunidad de ejecutar los programas y proyectos que elaboramos...

Lo que hizo falta fue una ejecución política mucho más firme, con mayor compromiso. Nosotros terminamos nuestro trabajo como equipo consultor y nos retiramos, dejamos las bases para que la gestión lo siguiera, algunas cosas se fueron haciendo, como la creación de la Subsecretaría de medio ambiente pero otras quedaron en espera y otros pasaron al sueño de los justos. (Participante 1 equipo consultor, comunicación personal, 1 de noviembre de 2015)

Muchas de las cosas que se querían hacer necesitaban dinero, recursos y es lo que yo siempre les decía... que más allá de que el BID te financie el estudio, faltaba la parte de financiación de las obras o de los cambios para impulsar la concreción de ese estudio... ¿Por qué ocurre? los presupuestos municipales son muy chicos, muy acotados, la mayoría de los presupuestos se va en sueldos y combustibles para el movimiento de la maquinaria municipal, queda muy poco para los cambios, eso depende siempre de lo que puedas conseguir en la provincia o en la Nación y fundamentalmente en la Nación, son países muy centralizados en los recursos... hay que pedir la bajada de esos recursos, hay una desconexión entre el plan y los recursos para implementarlos, si los recursos estuvieran creo que el escenario deseado hubiese sido más posible de concretar en la realidad... (Participante 2 funcionario municipal, comunicación personal, 13 de octubre de 2015)

Como se puede observar, la capacidad política del partido de Lobos es débil en la medida en que no adelantó procesos de coordinación y movilización de recursos, lo que implicó no llevar a cabo las acciones que conducían al modelo territorial deseado. Por último, es necesario exponer que al equipo consultor solo se le encomendó la labor de realizar la etapa de formulación del Plan Estratégico Lobos 2020 y no la de la ejecución del plan.

6.4. Conclusiones generales

A partir de lo expuesto anteriormente y teniendo en cuenta lo señalado por Reese (1999) en la revisión conceptual, en Argentina la planificación estratégica territorial y métodos como la construcción de escenarios prospectivos (los cuales requieren el desarrollo de acciones a largo plazo), poseen limitaciones políticas, metodológicas y de implementación, ya que se expresa comúnmente en estas experiencias de planificación, incluido el caso analizado, un

cortoplacismo en el sistema político local, imposibilitando en muchos casos la inauguración de los planes estratégicos.

Por otro lado, la no vinculación de los funcionarios y dirigentes en el proceso de formulación del Plan Estratégico Lobos 2020 no permite la creación de un clima de compromiso con lo acordado en conjunto. En este sentido, la anunciada cooperación público-privada que debe alentar a los planes estratégicos queda solo en los deseos y en los documentos.

Las limitaciones de implementación de los planes estratégicos, corresponden a una lenta accesibilidad a los recursos suficientes y a dificultades en los contactos o relaciones interinstitucionales, la mayoría de veces acompañada de escasa capacidad para negociar o a causa de tensiones o mediaciones políticas no resueltas durante el proceso de formulación, para Reese (2001) esta situación se verifica tanto a nivel local como en la relación Nación-Provincia-Municipio en cuanto a decisiones presupuestarias .

De acuerdo con lo evidenciado en el estudio de caso (Plan Estratégico Lobos 2020), tanto la planificación estratégica como la construcción de escenarios prospectivos corren el riesgo de caracterizarse como instrumentos banalizados⁶ ya que tanto la planificación estratégica como los escenarios prospectivos poseen una estructura flexible que comprende procesos relativamente abiertos y de un acuerdo común que tienen valor de “Contrato político” (Reese,1999), pero no de norma jurídica. Lo anterior requiere de compromiso político y voluntad directiva para que se puedan materializar las líneas de acción que emergen de estos instrumentos.

PARTE 7. DESCRIPCIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LA TEORÍA DEL MÉTODO DE CONSTRUCCIÓN DE ESCENARIOS PROSPECTIVOS IMPLÍCITA EN LA ELABORACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO LOBOS 2020

El diseño de escenarios prospectivos en este Plan está inspirado en la teoría elaborada por Michel Godet (2007) quien parte de considerar que la prospectiva, sea cual sea, constituye una anticipación (preactiva y proactiva) como se mencionó en el apartado de referentes teóricos, la cual posibilita iluminar las acciones presentes con la luz de escenarios posibles

⁶Categoría desarrollada por Reese (1999).

y deseables. En la Figura 16 se exponen las tres etapas que constituyeron la elaboración de los escenarios prospectivos para el partido de Lobos.

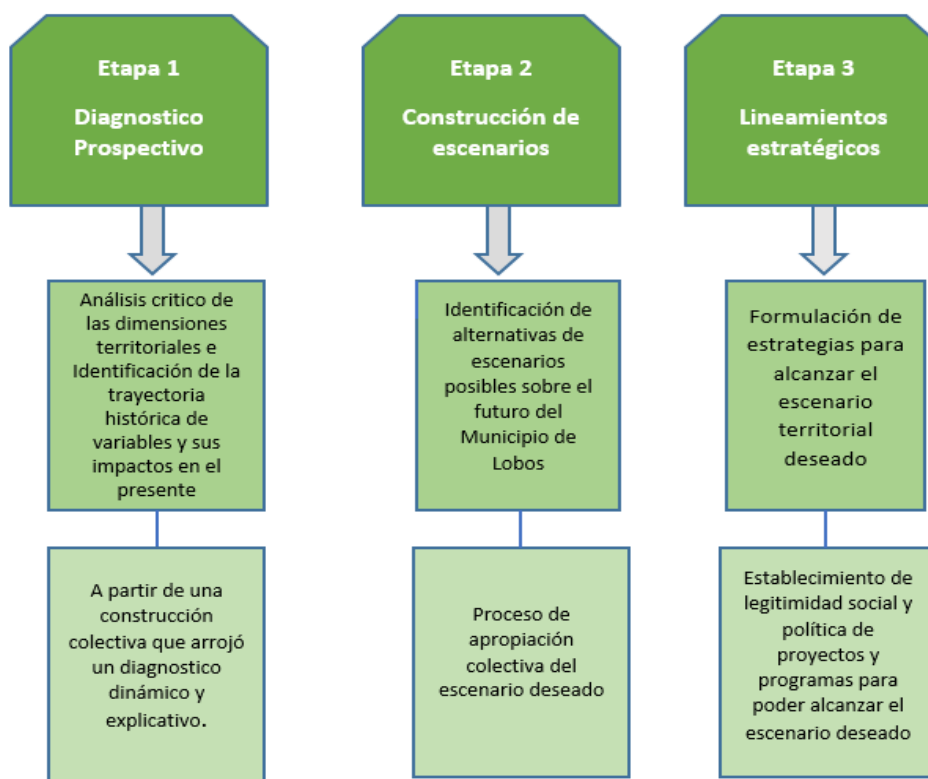


Figura 16. Etapas de elaboración de los escenarios prospectivos del Plan Estratégico Lobos 2020. Elaboración propia a partir de documentos proporcionados por el equipo consultor encargado de la elaboración del Plan Estratégico Lobos 2020.

Dentro del caso analizado, el procedimiento para la realización de los escenarios prospectivos que compren gran parte del Plan Estratégico de Lobos se estructura desde el primer momento con la participación principal de la comunidad lobense como aspecto fundamental dentro de la reflexión prospectiva, ya que tanto para el equipo consultor como para la teoría desarrollada por Godet (2000) se considera indispensable la participación de distintos actores en cualquier reflexión prospectiva.

Cada uno de los talleres tiene previsto el desarrollo de procesos identificados con cada etapa del Plan, de tal forma en el primero correspondió al diagnóstico participativo; en el segundo a la devolución del diagnóstico y al avance propositivo; el tercero a la formulación de

escenarios prospectivos y por último al modelo de Ordenamiento Territorial propuesto para el Partido y cada una de las localidades. (Tella, 2009, parr. 2)

Es necesario aclarar detalladamente a que se está haciendo referencia cuando se habla de método de construcción o diseño de escenarios prospectivos. Siguiendo con el enfoque de Godet (2000), se concibe el escenario como una imagen futura de carácter conjetural que supone una descripción de lo que pasaría si llegase a ocurrir, algunas veces involucra la precisión de los estadios previos que se habrían recorrido desde el presente hasta el horizonte de tiempo elegido. Dentro de esta teoría, se expone que para el diseño de escenarios es necesario cumplir con las siguientes tres condiciones: “*Coherencia*: el relato de los escenarios construidos debe estar articulado de manera lógica y razonable. *Pertinencia*: los estados previos deben estar articulados con el tema principal. *Verosimilitud*: Las ideas del relato deben pertenecer al mundo de lo creíble” (Godet, 2000, p. 22).

Entre los diferentes autores que han desarrollado el tema de escenarios prospectivos no existe una identidad definida frente a la tipología de los escenarios, aunque en cuanto a los escenarios que se construyeron en el Plan Estratégico Lobos 2020 se diría que corresponden a la tipología escenarios probables y escenarios alternos que desarrolla Godet.

Los escenarios probables son los obtenidos a través de las técnicas de *forecasting* o también conocido como pronóstico, basados en los principios de previsión, buscando identificar y calificar tendencias; los escenarios alternos parten de considerar que si el futuro es construible más que previsible, quiere decir que además de lo probable existen otras alternativas que se pueden explorar. Estos son los escenarios alternos, llamados así porque señalan otras situaciones en donde se podrían encontrar, la comparación de las consecuencias de cada uno de ellos, incluyendo al probable permitiendo determinar lo que sería más conveniente. Por esta razón, la imagen que se elija será denominada como el escenario apuesta. De hecho el ejercicio de estimación y diseño de escenarios conduce a obtener el escenario apuesta, el cual generalmente presenta rupturas con respecto al escenario probable. (Godet, 2000, p. 24)

A partir de las consideraciones anteriormente expuestas, Godet (2000) desarrolla el modelo prospectivo en el cual detalla las etapas de la construcción de escenarios, sus técnicas y resultados. En la Figura 17 se expone dicho modelo.

ETAPAS	RESULTADO	TÉCNICAS
1. Precisión de tendencias, factores de cambio y características del entorno	Reconocimiento de la situación actual y de las condiciones potenciales del tema que se está estudiando	(a) Matriz Dofa (b) Arbol de Competencias de Marc Giget
2. Identificación de "Variables estratégicas"	Detección de los componentes más importantes y más gobernables del tema	(c) Igo (Importancias y Gobernabilidad) (d) Análisis Estructurales (e) Abaco de Régnier
3. Estimativo y Diseño de Escenarios	Obtención de un escenario probable de varios escenarios alternos y de un "escenario apuesta"	(f) Delphi (g) Abaco de Régnier (h) Sistema de Matrices de Impacto Cruzado (i) Análisis Morfológico (j) Ejes de Peter Schwartz
4. Detección del comportamiento de los Actores Sociales	Descripción del poder que manejan y de las posibles jugadas de los Actores Sociales	(k) Juego de Actores
5. Estrategias para lograr el escenario apuesta	Diseño de objetivos, detección de acciones	(l) Igo (Importancias y Gobernabilidad) (m) Abaco de Régnier (n) Análisis Multicriterios (o) Arbol de Tercinencia

Figura 17. MIDEPLAN, 2005.

Como se observa, las semejanzas entre el modelo prospectivo desarrollado por Godet y las etapas seguidas en el proceso de construcción de escenarios en el Plan Estratégico Lobos 2020 son semejantes. Cabe subrayar que el método de construcción de escenarios no posee un procedimiento rígido, sino por el contrario se aborda como una guía de referencia, ya que las características y la complejidad de cada territorio supone un abordaje diferente.

En cuanto a las etapas del cuadro anterior, se desarrollaron de manera similar para el caso del Plan Estratégico Lobos 2020. Con respecto a las técnicas expuestas, para la etapa de diagnóstico se utilizó la matriz DOFA, donde se detectaron las Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas del territorio analizado. En las dos siguientes etapas (identificación de variables estratégicas y diseño de escenarios) se optó por la metodología DOFA con enfoque prospectivo, la cual tiene como objetivo ir hacia el futuro para regresar al presente y construirlo. En la Tabla 8, se observan los interrogantes que se sugieren realizar a la matriz DOFA con visión de futuro.

Tabla 8

Interrogantes con visión de futuro dentro del proceso de planificación territorial

	Carácter estratégico	Carácter prospectivo
Fortalezas	¿Las tendremos?	¿Cuáles necesitamos?

<i>Oportunidades</i>	¿Se presentarán?	¿Qué hay que provocar?
<i>Debilidades</i>	¿Todavía las tendremos?	¿Cuáles podrían ser?
<i>Amenazas</i>	¿Ocurrirán?	¿Qué afecta nuestro futuro?

Nota. Elaboración propia a partir de la página 14 del texto de Cervera (2008)

Posterior a la formulación de estos interrogantes, Cervera (2008) considera necesario, para el análisis de la DOFA con enfoque prospectivo, que en cada uno de los elementos contemplados en esta matriz se determinen y se clasifiquen dos criterios, como se observa en la Tabla 9.

Tabla 9

Aspectos a tener en cuenta en la construcción de la DOFA con enfoque prospectivo.

Oportunidades y Amenazas	Importancia	Respecto al propósito de la organización
	Probabilidad	Estimación (reducción de incertidumbre) de que efectivamente se concreten.
Fortalezas y Debilidades	Importancia	Respecto al propósito de la organización
	Solidez	Prevalencia o “dureza” de su evolución en el tiempo.

Nota. Cervera,(2008)

Para facilitar su clasificación, Cervera (2008) elabora a manera de ejemplo la siguiente escala cualitativa asignando valor cuantitativo que se observa en la Tabla 10.

Tabla 10

Escala cualitativa con valor cuantitativo en la elaboración de la DOFA con enfoque prospectivo

IMPORTANCIA		PROBABILIDAD	
Nada importante	1	Muy improbable	1
Poco importante	2	Improbable	2
Más o menos importante	3	Tan probable como improbable	3
Importante	4	Probable	4
Muy importante	5	Muy probable	5

Fortalezas y Debilidades			
IMPORTANCIA		SOLIDEZ/PRESENCIA/ARRAIGO	
Nada importante	1	Muy débil	1
Poco importante	2	Débil	2
Más o menos importante	3	Circunstancial	3
Importante	4	Fuerte	4
Muy importante	5	Muy fuerte	5

Nota. Cervera, (2008)

Para cada uno de los elementos DOFA, se obtiene su calificación multiplicando los dos valores determinados: importancia por probabilidad (o solidez, según sea el caso). El resultado obtenido permite determinar la estimación de cada uno de los elementos, que en función del resultado cuantitativo los describe y estima el manejo estratégico de los mismos (Cervera, 2008, p. 17).

A partir de la clasificación que se expone en la Tabla 11, se puede generar el proceso de toma decisiones respecto a qué elementos considerar en el planteamiento estratégico.

Tabla 11

Clasificación de elementos de la matriz DOFA dentro del proceso de planificación estratégica para la toma de decisiones

CALIF. OBTENIDA	OPORTUNIDADES	AMENAZAS	FORTALEZAS	DEBILIDADES	ENFOQUE ESTRATÉGICO
1 a 5	POCO ÚTILES Debe descartarse incuestionablemente	LEVES Impacto débil sobre el propósito	POCO ÚTILES No constituye una fortaleza estratégica	LEVES No constituye una fortaleza	NO CONSIDERAR
6 a 10	REGULARES Interesante sólo si el esfuerzo es bajo	MODERADAS Riesgo a ser evitado si el esfuerzo es bajo	REGULARES Mantener sólo si el esfuerzo es bajo	MODERADAS Reducir si el esfuerzo es bajo	CONSIDERAR ALTERNATIVAS
11 a 15	BUENAS Interesante si el riesgo es aceptable	SEVERAS Riesgo considerable que requiere protección	BUENAS Ventajas para logro del propósito	SEVERAS Conflicto potencial	ACCIONES DE RUPTURA
16 a 25	EXCELENTES Deben aprovecharse incuestionablemente	GRAVES Riesgo cierto a ser evitado su impacto de cualquier forma	EXCELENTES Soporte de los cambios	GRAVES Carencia estructural prioritaria	INNOVACIÓN

Nota. Cervera, (2008)

Teniendo en cuenta las relaciones obtenidos del análisis anterior (cantidad, impacto y ponderación de todos los factores involucrados), se puede determinar en qué situación se encuentra el territorio analizado, Cervera (2008) establece cuatro situaciones posibles:

1. Tiene amenazas, pero cuenta con fortalezas para hacerles frente. Se tienen que considerar los recursos disponibles. Están en el limbo, porque sus fortalezas lo pueden cegar ante las amenazas.
2. Tiene oportunidades y fortalezas. Se deben analizar las amenazas y debilidades y bloquearlas con las ventajas que se tienen. Está en el paraíso porque tiene oportunidades y fortalezas para aprovecharlas exitosamente.
3. Tiene amenazas y padece debilidades. Se debe jugar con el elemento sorpresa. Ser impredecible. La velocidad es el elemento crucial para reinventarse y no sucumbir. Está condenado al infierno porque tiene amenazas y debilidades.
4. Tiene oportunidades, pero las debilidades las disminuyen. Se deben reducir las debilidades. Hay que utilizar el elemento sorpresa que abre las oportunidades y localizar un vacío no disputado. En esta situación aunque tiene oportunidades, las debilidades no permitirán aprovecharlas. (p. 19)

Una vez identificada la situación en la que se encuentra el territorio, se continúa con la construcción de los escenarios prospectivos, los cuales no son pronósticos, sino que se consideran probabilidades tendenciales y examinan las diversas posibilidades que se pueden abrir si sucede o se provoca algo para modificar dichas tendencias. En este sentido, para el Plan Estratégico Lobos 2020 el análisis DOFA ayudó a la elaboración de los escenarios prospectivos.

Sin embargo, es necesario exponer que no se debatió ni se problematizó a profundidad el poder de los actores involucrados en la construcción de los escenarios, aspecto que ha sido desarrollado por diferentes autores como Godet (2007) y Salas (2013). Dentro del proceso de construcción del Plan Estratégico Lobos 2020 y, por ende, dentro del proceso de diseño de escenarios, se asumió como dato la participación de la comunidad lobense, de referentes institucionales y en general de referentes de la sociedad, pero no se asumió un ejercicio en los términos en los de lo que Godet (2007) denominaría juego de actores.

Para promover y concretar la participación de la comunidad lobense en el proceso de formulación del Plan de Ordenamiento Urbano Territorial del Municipio de Lobos (diagnóstica, propositiva y operativa) se planificaron cuatro talleres con referentes institucionales y de la sociedad, para identificar la problemática Urbano Regional y de Desarrollo Local de Lobos y las diversas fases propositivas. (Tella, 2009, parr.1)

Como sostiene Salas (2013), dentro del proceso de diseño de escenarios el juego de actores tiene gran relevancia, “es necesario analizar las estrategias que los actores han manejado y que se plantean manejar; valorar sus cuotas de poder así como identificar las convergencias y divergencias de intereses frente a objetivos y posiciones relacionadas con el futuro deseado” (p. 38). El análisis de actores adquiere relevancia en el momento en que se determina qué influencia ejerce cada actor en las variables clave y los medios de acción de los que disponen para llevar a cabo sus proyectos; su actitud frente a los cambios pretendidos en el futuro del sistema y en las relaciones de fuerza y jerarquía.

Sin embargo, surge de las entrevistas a los actores que participaron en el proceso una acotación que es importante a la hora de generar un análisis de actores en el ejercicio prospectivo:

Te digo que desde que empezamos a delinear el modelo territorial deseado para Lobos, el número de personas participando en los talleres programados fueron de setenta u ochenta personas y otros talleres de veinte o veinticinco personas... muy dispar, te podría decir que no fue una participación muy masiva... pero si había una suficiente representatividad de distintos sectores, pero nunca fueron reuniones de cien personas. (Participante 1 equipo consultor, comunicación personal, 1 de noviembre de 2015)

Dentro de este testimonio se destaca un aspecto que manifiesta con énfasis el entrevistado, si bien la participación no fue masiva se logró reunir la suficiente representatividad de distintos sectores, y se marca como aspecto positivo dentro del proceso de participación. Sin embargo, para Espinosa (2004) un ejercicio prospectivo territorial debe poseer un número importante de participantes que hagan parte de las lógicas que se desarrollan dentro territorio a intervenir, dado que si es muy reducido, el ejercicio prospectivo no pasa de ser un simple ejercicio técnico o académico que sumará un nuevo ejemplar de libros de buenas intenciones.

Con relación a lo anterior, uno de los actores entrevistados hace referencia a cómo se desarrolló la dinámica de los talleres participativos, tanto en la construcción del plan como en el diseño de los escenarios prospectivos.

Los talleres de participación estuvieron a cargo del grupo consultor y ahí el municipio prefirió hacerse a un costado... se hace presente solo el equipo técnico porque pasa que en esas reuniones, lo ven al funcionario y la reunión se desvirtúa.... entonces yo te mandé un acato, te pedí que me pusieras un semáforo, que me arreglaras.... entonces se empieza a hablar de detalles y se pierde la intención de los talleres, entonces prefirieron replegarse y no participar, sí generaron la gestión necesaria para el espacio, para la convocatoria o a lo mejor hacían la apertura y se iban pero nos dejaban a nosotros trabajar. (Participante 1 equipo consultor, comunicación personal, 1 de noviembre de 2015)

De acuerdo con la situación anteriormente expuesta, autores como Salas (2013), Baena, (2015) y Espinosa (2004) consideran que el éxito de un ejercicio de prospectiva territorial está en la capacidad de convocar y captar las expectativas y el interés de los grupos sociales (públicos, privados, universidades y sociedad civil). De acuerdo con lo expresado por el entrevistado, los funcionarios de la municipalidad no participaron de los talleres en los cuales se acordaron los escenarios territoriales deseados para el partido de Lobos. Este aspecto deja en evidencia la necesidad de intervención de los decisores y funcionarios públicos dentro del proceso de planificación estratégica prospectiva, para estos que sean conscientes de la construcción social, la formación de redes y de alianzas como soporte esencial que genera sostenibilidad al proceso.

7.1. Conclusiones generales

La construcción de escenarios prospectivos dentro del Plan Estratégico Lobos 2020 se guio inicialmente por la teoría de la anticipación de Michel Godet, la cual parte de considerar que la prospectiva, sea cual sea, constituye una anticipación (preactiva y proactiva) para iluminar las acciones presentes con la luz de escenarios posibles y deseables.

Posteriormente, para las etapas de identificación de variables claves y diseño de los escenarios se optó por la utilización de la matriz DOFA con enfoque prospectivo, la cual

posibilita ir hacia el futuro para regresar al presente y construirlo. Para la etapa siguiente, que correspondió a la detección del comportamiento de los actores involucrados en la etapa de construcción de los escenarios prospectivos, no se evidenció un análisis detallado, además dentro del proceso de partición no se contó con la presencia de actores que se consideran estratégicos dentro de cualquier ejercicio de prospectiva territorial. Lo anterior tiene una incidencia negativa tanto en el proceso de toma de decisiones, como en la etapa de materialización de los lineamientos estratégicos que emergieron de la construcción de los escenarios.

PARTE 8. CONSIDERACIONES FINALES

El análisis que se ha realizado a lo largo de esta investigación sobre las características y las contribuciones teórico-metodológicas de la construcción de escenarios prospectivos frente al manejo de la incertidumbre en la toma de decisiones dentro del proceso de planificación estratégico territorial, tomando como estudio de caso el Plan Estratégico Lobos 2020, posibilitó llegar a las conclusiones finales que se exponen en este apartado. Para ordenar la exposición de las consideraciones finales de esta investigación se organizarán en tres ejes temáticos dentro de las cuales se exponen los lineamientos evidenciados como resultados de esta tesis y que a su vez posibilitaron responder a las preguntas formuladas, a las hipótesis construidas y a los objetivos propuestos.

La primera parte corresponde a las reflexiones sobre la evolución de la prospectiva en América Latina y específicamente en la utilización del método de construcción de escenarios prospectivos dentro de los procesos de planificación del territorio. La segunda parte aborda las cuestiones de carácter teórico-metodológico de la construcción de escenarios prospectivos. Por último, la tercera parte corresponde a la reflexión sobre la contribución que generó el diseño de escenarios prospectivos dentro del Plan Estratégico Lobos 2020 con respecto al manejo de la incertidumbre dentro del proceso de toma de decisiones.

En cuanto a las reflexiones sobre la evolución de la prospectiva en América Latina y específicamente en la adopción del método de construcción de escenarios prospectivos dentro de los procesos de planificación del territorio en la región, se evidencia actualmente un mayor interés por la utilización de la prospectiva y sus métodos, sin embargo, es necesario

acotar que en la región el diseño de políticas públicas adolece de escasa profundidad estratégica e insuficiente perspectiva de largo plazo.

En cuanto a la utilización del método de escenarios prospectivos en experiencias de planificación territorial en América Latina, se pudo observar que este método es cada vez más utilizado a nivel territorial, de acuerdo con los casos empíricos descritos anteriormente, también se evidencia el interés por instalar la práctica del análisis estratégico con el concepto de construcción de futuro. Sin embargo, es importante mencionar que no ha sido tarea fácil fortalecer la capacidad de desarrollar ejercicios prospectivos en la región de Latinoamérica, ya que existen principalmente dos condiciones centrales que actúan como rezago para el desarrollo de la prospectiva y sus métodos. La primera de ellas corresponde a la presencia de una cultura economicista dominada por ideas de equilibrio a corto plazo, por otro lado se suma la desconexión entre los estudios de largo plazo y los acontecimientos apremiantes que tiene que enfrentar los gobiernos en lo cotidiano.

En consecuencia, se podría sostener que la prospectiva y sus métodos en América Latina están atravesados por un reducido interés político y una escasa valoración de visiones de largo plazo y alcance que orienten el accionar gubernamental. Además, se evidencia que los ejercicios prospectivos realizados son discontinuos, ya que por lo general carecen de espacios institucionales que se hagan cargo de dar secuencia y coherencia a los distintos trabajos prospectivos territoriales, sectoriales o regionales realizados.

Las cuestiones de carácter teórico-metodológico de la prospectiva territorial y la construcción de escenarios prospectivos se basan centralmente en la identificación de variables relacionadas con el territorio, su estructura económica, sus funciones y los procesos sociales que promueven su transformación. Sumado a esto, toman en consideración los diferentes actores que poseen capacidad de intervención en el territorio, los cuales pueden promover o no los procesos de cambio. De allí la importancia que le otorgan autores como Godet (2000), Baena (2015), Salas (2013) o Espinosa (2004) a la selección cuidadosa y detallada tanto de variables claves como de actores, dentro de la construcción de escenarios prospectivos a nivel de planificación del territorio.

Es necesario mencionar que todo ejercicio prospectivo posee aciertos y desaciertos, en este sentido, son los equipos técnicos los que llevan adelante los procesos de planificación y

toman centralmente las decisiones frente a cómo superar debilidades y aprovechar las fortalezas del territorio estudiado. De esta manera, y como se ha venido exponiendo, los estudios prospectivos y específicamente la construcción de escenarios prospectivos no se desarrollan a manera de receta, sino como una guía destinada a identificar aspectos claves que posee el territorio y a su vez sirven para reflexionar el futuro de los territorios desde el presente (con un análisis lógico y riguroso), contribuyendo a la toma de decisiones pertinentes y evitando que los acontecimientos coyunturales sean la guía de las acciones.

En cuanto a la experiencia del Plan Estratégico Lobos 2020 y la utilización del método de construcción de escenarios prospectivos como herramienta para el manejo de la incertidumbre dentro del proceso de toma de decisiones, el análisis posibilitó obtener evidencia empírica que sustenta la respuesta a las hipótesis planteadas. En consecuencia, es posible sostener que el caso del Plan Estratégico Lobos 2020 constituye una expresión de las múltiples limitaciones e insuficiencias de los procesos de planificación territorial con una visión a largo plazo en Argentina. Con respecto a lo anteriormente expuesto, se pudo determinar aspectos empíricos que dan cuenta de aportes y limitaciones teórico-metodológicas del diseño de escenarios prospectivos que se manifiestan en el caso analizado.

Tras el análisis se evidencian dos cuestiones que el equipo consultor no habría tenido en cuenta y que se consideran fundamentales a la hora de realizar análisis prospectivos territoriales. La primera cuestión hace referencia a que no se generó un análisis riguroso de la incidencia y las relaciones de fuerza de los actores vinculados al territorio, esto se observa en las entrevistas realizadas y en los documentos consultados.

A manera de ejemplo, la no participación directa del gabinete municipal dentro del proceso de elaboración de los escenarios y del Plan en general no permitió que se considerara la utilidad de materializar las acciones estratégicas diseñadas, las cuales apuntaban al modelo territorial deseado para el partido de Lobos. En este sentido, uno de los entrevistados expone algunas de las posibles consecuencias de no haber realizado el análisis de actores dentro del proceso de diseño de los escenarios.

El plan no llegó a su ejecución por desavenencias políticas, lo que si habíamos planteado era un grupo motor del plan estratégico, conformado por un grupo de vecinos que liderara el proceso, ningún funcionario quiere construirse su propio

frente opositor, pero la idea era que la sociedad civil fuera la que impulsara, sostuviera y marcara el ritmo de la planificación estratégica del lugar y eso no se dio... pero porque lo desactivó el propio ejecutivo, ya que no querían un grupo de vecinos que vayan marcando la cancha y definiendo la agenda, entonces... termina siendo una política del propio gabinete que los cierra para que no aparezca algún tipo de reclamo, no obstante, han aparecido voces aisladas que reclaman peatonalizar alrededor de la plaza u otra calle, estas eran algunas acciones que habíamos planteado en el plan. Hay todo un saber metalmecánico, una tradición metalmecánica o textil y nosotros habíamos planteado algunos lineamientos relacionados con estos temas y estos sectores también pujan por que se lleven adelante, pero es fragmentadamente, no de manera orgánica ni institucionalizada es por reclamos individuales. (Participante 1 equipo consultor, comunicación personal, 1 de noviembre de 2015)

La segunda cuestión que no se evidenció en el análisis de documentos ni en las entrevistas realizadas fue la relación entre variables dentro del proceso de construcción de escenarios prospectivos para el partido de Lobos. El análisis y relacionamiento de estas tiene como objetivo identificar aquellas variables dependientes e independientes. Si bien todas las estudiadas en el diagnóstico realizado por el equipo consultor estaban vinculadas con el futuro del territorio, en la mayoría de casos, hay unas variables específicamente claves. Se trata de identificar dentro del conjunto aquellas que puedan incidir en la configuración y caracterización del mismo, generando un significativo entramado de relaciones entre variables. Este proceso de análisis posibilita, dentro de las lógicas del método de construcción de escenarios, el reconocimiento de hechos portadores de futuro y la jerarquización del conjunto de variables internas o externas al sistema, concluyendo en visiones de futuro más acertados y precisos. Lo que se evidencia en el caso analizado es que no existió este proceso de análisis de variables, sino que aquellas resultantes del diagnóstico inicial fueron todas consideradas como variables claves. Lo anterior pudo haber generado el establecimiento de líneas estratégicas de acción que no se consideraran relevantes o pertinentes para el desarrollo del equilibrio territorial deseado para el partido de Lobos.

Los casos empíricos analizados en América Latina realizaron la utilización de un conjunto de software (MICMAC; MACTOR, MORPHOL, SMIC Probexpert y MULTIPOL) diseñados por Godet (2000), los cuales permiten automatizar el procedimiento de construcción de escenarios prospectivos, identificar contradicciones que se generan en los razonamientos de los expertos y ordenar grandes volúmenes de datos e información recolectada. Sin embargo, en el caso de estudio analizado los entrevistados del equipo consultor manifiestan no haber utilizado ninguno de los programas anteriormente nombrados. Haber hecho uso de estos programas hubiese generado un mejor relacionamiento entre variables clave, empleando una matriz de relaciones directas y de impactos cruzados a fin de reconocer variables dependientes e independientes que afectarían en mayor medida al equilibrio territorial del partido de Lobos. Por otro lado, ratificando que en el diseño de escenarios el juego de actores tiene gran relevancia, el programa MACTOR hubiese posibilitado, para el caso del partido de Lobos, analizar las estrategias que los actores manejaban y que se planteaban manejar; identificar las cuotas de poder de estos, así como determinar la convergencias y diferencia de intereses frente a los objetivos y posiciones relacionadas con el modelo territorial deseado.

De lo anteriormente expuesto se puede concluir que se evidencia un limitado conocimiento y falta de aplicación metodológica de la prospectiva territorial, específicamente de la formulación de escenarios prospectivo por parte del equipo consultor, ya que no se realizó de manera detallada dos de los aspectos fundamentales del proceso de planificación estratégica prospectiva: el análisis de variables y de actores. En ellos recae gran parte del potencial del método de construcción de escenarios como herramienta que posibilita el manejo de la incertidumbre en la toma de decisiones dentro del proceso de planificación estratégica del territorio. Sin embargo, y a pesar de las lógicas cortoplacistas del sistema político local, cabe destacar que la construcción de escenarios prospectivos dentro del caso analizado aportó una nueva experiencia para este partido que no tenía antecedentes de haber realizado un ejercicio de planificación estratégica territorial con enfoque prospectivo. Esto permitió que actores involucrados en el territorio lobense identificaran riesgos y oportunidades en los posibles escenarios futuros, generando un proceso de aprendizaje frente a la comprensión de la realidad y sus posibles transformaciones a futuro.

Así mismo, se evidenció que la utilización del método de construcción de escenarios prospectivos dentro del Plan Estratégico Lobos 2020 no implicó la disminución de la incertidumbre en la toma de decisiones frente al desarrollo de un equilibrio territorial sostenible y con crecimiento selectivo para el año 2020, dado que no existió una condición previa a la elaboración del plan donde se garantizaran los recursos financieros para la ejecución del mismo.

La construcción de escenarios prospectivos cobra importancia y validez cuando se tiene la posibilidad de llevar a cabo las líneas estratégicas y acciones que conllevan a realizar el escenario deseable, de lo contrario, la construcción de dichos escenarios pasará a convertirse en una pseudo legitimización de un conjunto de actuaciones y proyectos solamente articulados sobre el papel. (Borja & Castells citado por Reese, 1999, p. 8)

En el caso analizado, el partido no contaba con los recursos materiales y humanos para ejecutar el plan, lo cual generó que la construcción de escenarios quedara como una tarea inconclusa y sin aportes significativos en cuanto al manejo de la incertidumbre dentro del proceso de toma de decisiones. Si bien algunas acciones previstas en el Plan Estratégico territorial Lobos 2020, como el manejo de las lagunas y la provisión de infraestructura se generaron en algunas áreas del partido de Lobos, este plan no tuvo una implementación integral.

A seis años de realizado el ejercicio de construcción de escenarios prospectivos se puede afirmar que la evolución de este territorio ha seguido el derrotero señalado en el *escenario 1: De carácter tendencial*. Efectivamente, se ha venido acentuando a escala urbana y de partido un desarrollo desigual de las localidades, expresado en la distribución de infraestructuras, servicios básicos, equipamientos y diferencia de accesibilidad. También se manifiesta una distribución desigual de infraestructura y servicios básicos, crecimiento de baja densidad de la mancha urbana, dificultad creciente para la provisión de servicios públicos, conflictos entre usos del suelo (particularmente entre usos industriales y residenciales) y acentuación, pero en menor medida, de los problemas ambientales a los cuales se le ha venido realizando seguimiento.

Es importante mencionar que, en repetidas ocasiones, después de haber terminado el proceso de elaboración del plan el equipo consultor ha manifestado interés por retomar su

materialización, pero la propuesta no ha sido considerada por el gabinete municipal, lo cual confirma que existe poca decisión política del partido para sumar a la gestión cotidiana la visión estratégica de largo plazo. Lo anterior posibilitaría el desarrollo del escenario priorizado: equilibrio territorial sostenible con crecimiento selectivo. De igual manera, es necesario exponer que dentro del contenido del escenario seleccionado como deseable para el partido de Lobos, se establecía una mirada fisicalista del territorio, donde se le asume como un espacio pasivo sobre el cual se desarrollan actividades, poniendo de manifiesto una concepción de planificación con un fuerte sesgo economicista que se posiciona como eje central de la dinámica socioespacial.

Teniendo en cuenta lo expuesto en el aparatado sobre la relación entre modelos de acumulación en Argentina y los procesos de planificación territorial, el caso analizado se desarrolla en el periodo (2008-2010) que alcanza a comprender las lógicas del modelo de posconvertibilidad, en el cual se generó la revalorización del rol del Estado y el rescate de la planificación como instrumento de desarrollo que se había relegado por dejar dicha función al mercado. Dentro del intento por rescatar la planificación como instrumento de desarrollo, surge la posibilidad de construir el Plan Estratégico Lobos 2020, donde el partido firmó un Acta de Compromiso para participar en el Curso de Formulación de Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial, que llevó adelante el Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires, a través de la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda con la Dirección de Ordenamiento Urbano y Territorial, con el objetivo de instalar nuevamente este tema en la agenda de gestión. Paralelamente surgieron otros mecanismos como el Plan Estratégico Territorial (PET) que buscaba rescatar la planificación como instrumento de desarrollo. El PET adopta un enfoque prospectivo en el proceso de planificación del territorio que constituye una guía para orientar las iniciativas individuales y la organización del territorio nacional hacia el aprovechamiento de la diversidad natural, el desarrollo productivo, la creación de nuevos puestos de trabajo, el desarrollo y la valorización del patrimonio histórico cultural (COFEPALN, 2008).

De acuerdo al interés creciente por la utilización de métodos prospectivos a nivel de planificación territorial, tanto en América Latina como en Argentina, es necesario tener en cuenta que los procesos de planificación prospectiva son complejos, que requieren de

equipos metodológicos y técnicos que conozcan a profundidad los fundamentos de la planeación estratégica prospectiva, con el objetivo de diseñar una metodología y disponer de la capacidad para implementarla, adecuándola a los contextos particulares de cada territorio. Sumado a lo anterior, es necesaria la comprensión por parte de las autoridades y los líderes territoriales sobre la importancia y los beneficios de adquirir o fortalecer la capacidad de pensamiento y acción estratégica y prospectiva, donde dichas autoridades y líderes se comprometan a llevar a cabo, por medio de su acción directiva, procesos de visión a largo plazo y la asignación de recursos materiales para ejecutar las líneas estratégicas de dichas visiones. Es importante comprender que los diversos métodos prospectivos, incluyendo la construcción de escenarios, no son el centro de la ordenación estratégica del territorio, ni se deben considerar como un fin por sí mismos, ya que los esfuerzos de dicha planificación deberán dirigirse a formular y materializar estrategias y acciones de gestión.

Por último, es importante exponer que el análisis de estudios de casos, como el que se analizó en esta investigación, puede contribuir con conocimientos más sistemáticos de los avances y limitaciones que enfrenta la realización de planes estratégicos prospectivos a nivel territorial.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ackoff, R. (1972) Un concepto de planificación de empresas. México. LimusaWiley.
- Altschuler, B. (2013). Territorio y desarrollo: aportes de la geografía y otras disciplinas para repensarlos. Theomai, (27–28), 64–79. Recuperado de http://revista-theomai.unq.edu.ar/numero_27-28/altschuler.pdf
- Baena, G. (2015). Planeación Prospectiva estratégica; teorías, metodologías y buenas prácticas en América Latina. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Basualdo, E. (2011). Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina. Buenos Aires: Ed. Cara o Ceca.
- Basualdo, E. (2006). La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas de la sustitución de importaciones a la valorización financiera. En publicación: Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales. CLACSO, Buenos Aires.
- Benedetti, A. (2009). Territorio, concepto clave de la tecnología. Revista Geografía en la escuela hoy N° 4.12ntes. Argentina PP. 5- 8.
- Berger, G. (1964). Phénoménologie du temps e prospective. París: Presses Universitarie de France.
- Bitar, S. (2014). Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina. Serie Gestión Pública. Núm. 78. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL.
- Blanco, J. (2007). Espacio y territorio: elementos teórico conceptuales implicados en el análisis geográfico. Editorial Biblos. Buenos Aires.
- Catenazzi, A. & Reese, E. (2000) La construcción de estrategias de desarrollo local en las ciudades argentinas Buenos Aires. Mimeo.
- Cervera, M. (2008). FODA: un enfoque prospectivo. Recuperado el 17 de agosto de 2017 de <http://derejojo.org/omar/foda.pdf>

Cirio, G. (2016). Territorio y lugar en las concepciones e instrumentos de planificación territorial municipal: El partido de Quilmes, Buenos Aires, Argentina, 2004-2014. Tesis de posgrado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. En Memoria Académica. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1211/te.1211.pdf>

COFEPLAN - Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial. (2008). Disponible en: <http://www.cofeplan.gov.ar/html/pet/>

Cuervo, M. (2012). Prospectiva económica: una aproximación al estado del arte, Serie Gestión Pública 76, Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

De Mattos, C. (1979) Los límites de lo posible en la planificación regional, Revista de la CEPAL, Santiago de Chile.

Diamand, L. (1972). TERRITORIOS EN TRANSICIÓN CRÍTICA A LA PLANIFICACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA. CEPAL.

Clichevsky N, Rofman, A. (1989.) “Planificación urbana y regional en la Argentina. Una revisión crítica”. En Ciudad y territorio 79-1/1989 Págs. 61-71

Concheiro, A. (2013). La prospectiva en América Latina. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile.

Coper, S., Rovira, A. & Ulloa, P. (2015). Análisis de la propuesta de escenarios exploratorios Valdivia 2020. Universidad Austral de Chile.

Dagnino, R. (1995), “El aporte de la prospectiva al desarrollo social (entrevista)”. En Medina Vásquez, J. & Ortegón, E. (eds.), Prospectiva: Construcción social del futuro, ILPES/Universidad del Valle, Cali

De Jouvenel, B. (1966) El arte de prever el futuro político. Madrid: Rialp.

Elizalde, A., (2013). “Planificación Estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local”. Serie Gestión Pública N.º 29. ILPES, Santiago de Chile.

Espinosa, J. (2004). La prospectiva territorial: Un camino para la construcción social de territorios de futuro. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Fernández-Güell, J. (2007). "25 años de planificación estratégica de ciudades", en Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales N° 154, invierno 2007 (621-637).

Fernández, J. (2006): Planificación estratégica de ciudades. Nuevos instrumentos y procesos. Barcelona: Editorial Reverté.

Fernández, J. (2012). La prospectiva en la planificación estratégica de ciudades y territorios. Junta de Andalucía. España: Consejería de Gobernación Dirección General de Administración Local.

Filho, L. (2009). Prospectiva na América Latina. Evolução e desafios. Bauru: Canal 6 editora.

Godet, M. (2000). La caja de herramientas de la prospectiva estratégica. Paris: Gerpa ILPES.

Godet, M. (2007). Prospectiva Estratégica: problemas y métodos. Cuadernos de LIPSOR. Cuaderno n° 20, Prospektiker - Instituto Europeo de Prospectiva y Estrategia Segunda edición. Disponible en: <http://prospektiker.es/prospectiva/Documentos/caja-herramientas-2007.pdf>

González, L. (2011). Gestión del territorio: un método para la intervención territorial. Universidad de Chile.

Gutiérrez, P. (2014). Planificación participativa: Crítica, métodos y experiencias. Construyendo Ciudadanía No. 13. Disponible en: <http://www.redcimas.org/wordpress/wp-content/uploads/2015/08/LIBRO-PLANIFICACION-PARTICIPATIVA-13.pdf>

Haesbaert, R. (2002). Concepções de território para entender a desterritorialização. En Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial (pp. 43-71). Niterói: Programa de Pós-Graduação em Geografia/UFF

Arendt, H. (1998) "Comprensión y política", en De la historia a la acción (trad. de Fina Birulés), Barcelona, Paidós.

Hopenhayn, M. (1994). Ni apocalípticos ni integrados. México, D. F: Fondo de Cultura Económica

INDEC, Censo (2010) disponible en:
https://www.indec.gov.ar/censos_provinciales.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=41&id_tema_3=135&p=06&d=483&t=0&s=0&c=2010

Jiménez, K. & Ordoñez, J. (2016). Futuro deseado para la zona de integración fronteriza Ecuador-Perú. Ecuador: Universidad Técnica Particular de Loja (UTPL).

Massiris, A. (2008). Gestión del ordenamiento territorial en América Latina: Desarrollos recientes”. Revista Electrónica del Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (CIFOT), Universidad Nacional de Cuyo. Año 4 - Vol 1- Número 4. Mendoza (Argentina)

Matus, C. (1998) Política, planificación y gobierno. El método PES. Ed. Altadir, Caracas.

Medina, J. (2013). Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Libros de la CEPAL 129.

MIDEPLAN. 2005. Catálogo de Planificación Territorial (en prensa).

Miklos, T. (2008). Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político. México: Limusa..

Miklos, T. & Arroyo, M. (2015). El oficio prospectivo en la práctica. México, D. F: Universidad Autónoma de México.

Mojica. F. (2011). Prospectiva y Desarrollo. Zona Economica.com. Diponible en:
<http://www.zonaeconomica.com/prospectiva-desarrollo>

O'Donnell, G. (1978). Estado y Alianzas en la Argentina, 1956-1976”. Revista Desarrollo Económico, Vol. XVI, N° 64.

Ortiz, R. (1998). Otro territorio Ensayos sobre el mundo contemporáneo. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

Piovani, J, Rausky, E. & Santos, J. (2010a), “La Scuola di Chicago e i metodi qualitativi: le formulazioni metodologiche nella microsociologia urbana di Ernest Burgess.” Sociologia e ricerca sociale.

Portantiero, J. (1989). La producción de un orden. Ensayos sobre la democracia, entre el estado y la socad. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.

Raffestin, C. (1993). Por una geografía del Poder. São Paulo: Ática.

Reese, E. (1999). Planes estratégicos: limitaciones y oportunidades. Curso internacional. Ciudad Futura. Nuevas modalidades en planificación y gestión de ciudades. Rosario

Reese, E. (2001). Gestión urbana: Plan de descentralización del municipio de Quilmes. Buenos Aires: CEPAL.

Robirosa, M. (2002). Articulación, negociación, concertación. Mundo Urbano N°17. Universidad Nacional de Quilmes.

Rodríguez, G. (1999) Metodología de la Investigación Pedagógica y Psicológica. Primera parte. Editorial Pueblo y Educación. MINED. Habana. Cuba.

Rodríguez, C. & Di Virgilio, M. (2011). Coordinadas para el análisis de las políticas urbanas: Un enfoque territorial. En Rodríguez M. C. y Di Virgilio, M. M. (Organizadoras), Caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar. Buenos Aires: Prometeo.

Rofman, A. (2006). Desarrollo local: una revisión crítica a debate. Buenos Aires.

Sack, R. (1986). Human Territoriality: Its theory and history. Cambridge: Cambridge University Press.

Salas, M. (2013). Prospectiva territorial: aproximación a una base conceptual y metodológica. Caracas: Universidad de los Andes.

Sandoval, C. (2014). Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina. CEPAL

Santos, M. (1996). A natureza do espaço. Técnica e tempo. Razão e emoção. São Paulo: Hucitec

Serra, J. (2013) Imaginar el mañana en línea: [http://www.cienica.vanguardia.es/www.JRC,european/European ComissionforLearn](http://www.cienica.vanguardia.es/www.JRC,european/European%20ComissionforLearn).

Souza, M. de (1997). Algunas notas sobre la importancia del espacio para el desenvolvimiento social. Territorio, II (3). São Paulo.

Tella, G (2009) Antecedentes del Plan Estratégico Lobos 2020. Lobos 2020 Plan estratégico. Recuperado de http://planurbanolobos.blogspot.com.co/2009/01/2-antecedentes-del-plan-estrategico_12.html

Tella, G. (2014). Planificar la ciudad: estrategias para intervenir territorios en mutación. Buenos Aires: Diseño Editorial. Vázquez, A. (1995) “Los planes estratégicos para el desarrollo urbano”. Revista de coyuntura económica. N°. 3:25-3.

Varsavsky, R. (1966). El proceso de planificación regional. Venezuela.

Vitale, J., Medina, P., Barrientos, M. & Papagno, S. (2016). Guía de prospectiva para el ordenamiento territorial rural de la Argentina a nivel municipal. Buenos Aires: Ministerio de Agroindustria.

Yero, L. (1997), “Los estudios del futuro en América Latina”, Prospectiva: Construcción social del futuro. Santiago de Cali: Universidad del Valle.

ANEXOS

Antecedentes del Plan Estratégico Lobos 2020

En el marco del “Programa de Fortalecimiento a la Gestión Urbana” y teniendo como objetivos:

Fortalecer el lugar que ocupan en la agenda pública provincial los temas y problemas vinculados con la planificación y gestión urbana

Capacitar y asistir a los equipos municipales durante el proceso de formulación de sus respectivos Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial,

El Municipio de Lobos firmó un Acta de Compromiso para participar en el Curso de Formulación de Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial, que llevó adelante el Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos de la Provincia de Bs As, a través de la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda con la Dirección de Ordenamiento Urbano y territorial.

La actividad programada de apoyo técnico, basada en módulos teóricos y prácticos que incluyeron talleres intermunicipales y locales sirvieron para instalar nuevamente este tema en la agenda de gestión

Como Municipio, Lobos, se encuentra casi en el límite de la tercera corona de expansión metropolitana, lo que podría constituirse en un factor determinante para su crecimiento y desarrollo económico y social, o en un factor negativo, que genere un impacto que fracture su desarrollo, producto de su situación de periferia.

En el marco de los Talleres Locales, en los que participaron integrantes del Departamento Ejecutivo Municipal, del Honorable Concejo Deliberante, personal técnico de la Municipalidad de Lobos, de la DPU se plantearon los siguientes ejes de problemas:

Problemas de desarrollo:

Falta de sector industrial planificado

Producción diversificada

Transformación del suelo rural

Problemas de crecimiento:

Falta de infraestructura

Falta de tierras fiscales

Falencias en la estructura circulatoria

Falta de equipamiento

Problemas ambientales:

Preservación del medio frente al impacto del fin de semana.

Usos industriales

Modificación de los usos rurales

Problemas sociales:

Inmigración del conurbano bonaerense

Objetivos generales y lineamientos estratégicos

Las estrategias de desarrollo económico local están basadas en distintos tipos de intervenciones sobre la realidad local que involucran no sólo la planificación física del área, sino también la planificación económica, ambiental, el desarrollo de negocios, etc., con el objetivo de:

Mejorar la competitividad del área,

Promover un crecimiento sustentable y

Asegurar que el mismo sea inclusivo en términos sociales.

Es decir, tales estrategias apuntan a desarrollar las fortalezas y oportunidades locales, desarrollando acciones que permitan un crecimiento económico a lo largo del tiempo -que no se agote en el corto plazo- y que los resultados de este crecimiento alcancen al mayor número de personas posible. En definitiva, se trata de generar un círculo virtuoso de

crecimiento económico, mejora de los ingresos, aumento de la calidad de vida de la población y la permanencia de esta población en el área.

Algunos de los problemas identificados a nivel territorial tienen que ver, a escala del partido, con un desarrollo desigual de las localidades expresado en la distribución de infraestructuras, servicios básicos y equipamientos y diferencias de accesibilidad, y a escala urbana (ciudad de Lobos), también con una desigual distribución de infraestructuras y servicios básicos; el crecimiento de baja densidad de la mancha urbana y la dificultad creciente para la provisión de servicios; los conflictos entre usos del suelo, particularmente entre usos industriales y residenciales; y los problemas ambientales, principalmente.

Los desequilibrios territoriales observados, implican una pérdida del potencial de desarrollo endógeno y de distribución equitativa de la riqueza. Por lo tanto, las propuestas de desarrollo local deben articularse con objetivos de desarrollo urbano regional expresados a nivel territorial por:

- El desarrollo e integración de las localidades rurales del partido.
- La reactivación de zonas degradadas producto de la desactivación de actividades estructurantes del territorio, principalmente Empalme Lobos.
- La necesidad de limitar el crecimiento de la mancha urbana, que ha supuesto una dificultad creciente para la provisión de servicios urbanos, desalentando el crecimiento disperso.

Una propuesta de “desarrollo más sostenible”, atendiendo una visión de largo plazo, implica, sintéticamente para el partido.

- utilizar la capacidad instalada evitando el desarraigo de la población residente en las localidades, entre otros coadyuvando a equiparar la infraestructura y los equipamientos públicos básicos y alentando una capacitación vinculada a optimizar la producción.
- preservar las áreas naturales más frágiles, en particular el subsistema de lagunas, los cursos de agua y los sectores de recarga del acuífero.
- evitar toda concentración de actividades cuyos efectos puedan comprometer la calidad del agua subterránea y/o la degradación del suelo o del paisaje.

- desarrollar un plan de manejo y mejora integral de la Laguna de Lobos.

En tanto, a nivel de la ciudad de Lobos se requiere:

- optimizar la infraestructura básica con una densidad poblacional media, evitando toda subdivisión urbana, en propiedad horizontal u ocupación sin redes de agua, electricidad y desagües pluviales así como preservando el agua subterránea para consumo humano para evitar costos crecientes.
- acentuar la conformación como subcentro de Empalme Lobos, atendiendo la readecuación de las instalaciones industriales con insumos locales, la implantación de barrios de vivienda y la necesidad de mejorar las redes existentes y de equipamientos.
- ampliar la diversidad de actividades con la incorporación de una Terminal de Ómnibus, sus usos complementarios, una playa de ruptura de carga, peatonalizar y establecer circuitos turísticos que mejoren la calidad del Área Central, fortalezcan el patrimonio local y alienten la prestación de actividades comerciales y de servicio enlazada con la Laguna de Lobos.

A nivel de gestión, en función de los estudios realizados, es indispensable:

- la integración del Partido de Lobos a la Cuenca del Salado y la subcuenca, así como el establecimiento de directrices compartidas con los partidos aledaños,
- incorporar las tierras innecesarias para la gestión del estado nacional o provincial al gobierno local para el diseño urbano ambiental del subcentro Empalme de Lobos.
- establecer un programa de accesibilidad permanente a las localidades y otro de jerarquización y seguridad vial de la Ruta Nacional 205 (colectoras).
- la forestación selectiva que optimice la percepción del paisaje y certifique el carácter predominantemente rural, en el doble rol de protección como de ambientación paisajística y anidación.

Lineamientos-estratégicos

En función del diagnóstico elaborado y de los problemas y necesidades detectados, se definieron preliminarmente distintas áreas de actuación que componen una estrategia de desarrollo local. En principio se definieron cuatro grandes áreas de actuación:

1. Inversión en el desarrollo de infraestructuras y equipamientos

Extensión de las redes de infraestructura y servicios (provisión de energía, pavimento, etc.).

Construcción y mejora de equipamientos sociales.

2. Dinamización del sector empresarial local

Fomento de la integración productiva. Cadena cárnico-láctea. Formación de redes de empresas y encadenamientos productivos. Tambos - industria láctea (quesos, manteca, dulce de leche) - comercialización.

Políticas de localización industrial. Creación del polo agroindustrial o Agro polo. Zonificación de la actividad industrial.

Usina Textil.

3. Programas de capacitación y empleo

Adecuación de la oferta a la demanda de mano de obra calificada.

Programas de capacitación y entrenamiento en oficios industriales.

-Capacitación en la gestión y administración microempresaria.

-Herramientas de financiación.

- Incubadora de empresas.

4. Fortalecimiento de las instituciones locales

Instrumentos fiscales para captación de recursos a nivel local. Tributación de los nuevos emprendimientos. Instrumentos de recuperación de plusvalías.

Creación de la Oficina Municipal de Estadística y SIG.

Fomento de la Agencia de Desarrollo Local y ampliación de sus funciones. Eje de la planificación participativa.

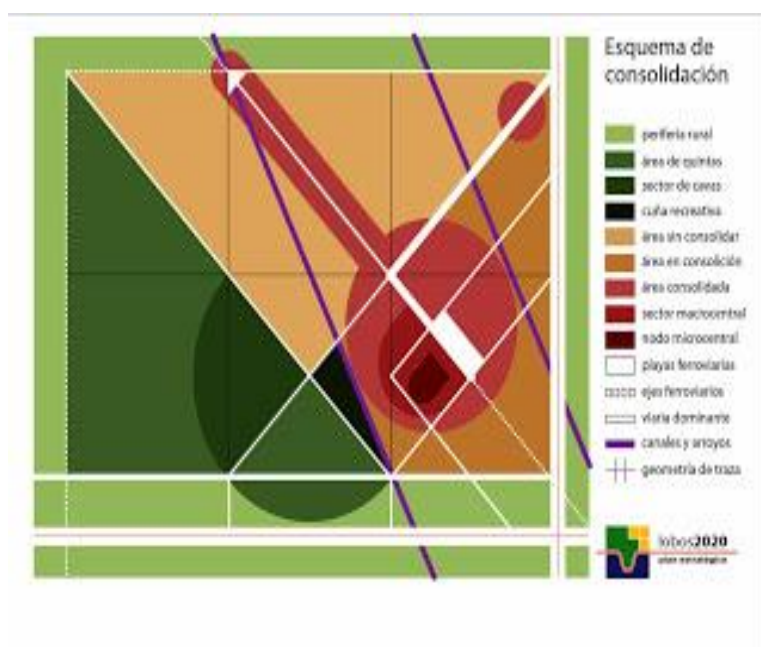
Banco de tierras. Compra de terrenos estratégicos para la planificación del crecimiento y el desarrollo urbano.

Profundizar la estrategia de marketing territorial, sobre la base de la identidad local y la generación de una imagen externa.

Modelo de ordenamiento

El esquema Director está en proceso de elaboración, en una etapa preliminar. Se han identificado de forma provisoria las áreas del Partido con necesidad de protección de recursos naturales, algunos criterios de valorización ambiental y de manejo integrado de recursos naturales.

Esquema de consolidación territorial de la Ciudad de Lobos



Programas y proyectos

Los lineamientos estratégicos de desarrollo local y urbano fueron complementados con una serie de programas y proyectos emergentes, tanto para la ciudad cabecera como para el resto de las localidades:

- “Trabajo, empleo y producción - desarrollo local sostenible para Lobos” que incluye el proyecto de agropolo y usina textil.
- “Programa de acciones sobre el área central”, incluiría entre otros proyectos: la recuperación del Patrimonio Urbano; la creación de áreas de protección histórica; el desarrollo de circuitos turísticos peatonales; un parque lineal en arroyos Salgado y Muñiz; la relocalización y/o refuncionalización de actividades/predios y edificaciones dando respuesta a los requerimientos que se han detectado dentro del área.
- “Programa de desarrollo de nuevas centralidades” vinculado a los Planes de Sector para Empalme Lobos y para el predio situado en Cruce RN205 y RP41.
- “Programa de extensión de redes de infraestructura” deberá contener todos los proyectos e iniciativas referidos a redes de Gas; Energía eléctrica; Agua; Cloacas y Drenaje; Pavimentos e Iluminación pública.
- “Programa de accesibilidad y movilidad”, atendiendo a la diferenciación de tránsito y vinculaciones que faciliten la movilidad en el Partido.
- “Programa de fortalecimiento de las localidades rurales” y otro que tome como eje la necesaria revitalización ferroviaria.
- “Sustentabilidad ambiental y defensa del valor de la tierra y el agua” pueden estar asociados a la recuperación de cavas y el tratamiento de la Laguna de Lobos, como otros aspectos de la misma índole que puedan aparecer.
- “Programa de provisión de equipamiento urbano”, tanto para la Laguna de Lobos como para la Ciudad.
- “Programa de hábitat, vivienda y equipamiento comunitario”, que incluya vivienda para los intrusos de Empalme Lobos, a fin de poder reutilizar estas instalaciones.